REGIONE TOSCANA
Consiglio Regionale

Direzione di area assistenza istituzionale
Settore Assistenza giuridica e legislativa

SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE DI INTERESSE REGIONALE

CON NOTE DI SINTESI

II semestre 2025

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

Gennaio 2026

PRESENTAZIONE

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

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

La sintesi delle sentenze del secondo semestre 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, Maria Palchetti, Carla Paradiso, Beatrice Pieraccioli, Claudia Prina Racchetto, Selene Samà, 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 Alice Pancrazzi, per quanto riguarda l'attività di composizione del volume.

Francesca Casalotti

Dirigente del settore
Assistenza giuridica e legislativa

Firenze, gennaio 2026

I N D I C E

Concessioni demaniali marittime ad uso turistico - ricreativo
Sentenza 9 aprile 2025, n. 89
artt. 1, 2, commi 3 e 4, e 3 della legge della Regione Toscana 29 luglio 2024, n. 30 (Disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime. Modifiche alla l.r. 31/2016). . . . . . Pag. 1

Ordinamento della comunicazione
Sentenza 11 giugno 2025, n. 108
art. 5, comma 3, lettere d) ed e), della legge della Regione Molise 10 agosto 2006, n. 20 (Norme per la tutela della popolazione dall'inquinamento elettromagnetico generato da impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi) . . . . . Pag. 9

Tutela della salute – sanità pubblica - servizio sanitario regionale (piano triennale del fabbisogno di personale)
Sentenza 11 luglio 2025, n. 114
tutela della salute – sanità pubblica - servizio sanitario regionale (piano triennale del fabbisogno di personale). . . . . . Pag. 23

Tutela della salute - assistenza specialistica ambulatoriale e protesica
Sentenza 24 luglio 2025, n. 122
art. 26 della legge della Regione Puglia 13 novembre 2024, n. 28, recante "Modifiche alla legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione fino a 150.000 volt) e disposizioni diverse" . . . . . Pag. 33

Legge elettorale regionale; cause di ineleggibilità
Sentenza 9 luglio 2025, n. 131
art. 219, L.r. Puglia 31 dicembre 2024, n. 42 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2025 e bilancio pluriennale 2025-2027 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2025)). . . . . . Pag. 41

Energia
Sentenza 15 luglio 2025, n. 134
art. 14 della legge della Regione Calabria 26 novembre 2024, n. 36 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali n. 29/2002, n. 24/2008, n. 8/2010, n. 47/2011, n. 24/2013, n. 9/2018, n. 32/2021, n. 10/2022, n. 9/2023, n. 62/2023, n. 6/2024, e disposizioni normative). . . . . . Pag. 50

Ambiente - energia - concorrenza
Sentenza 28 luglio 2025, n. 136
d.l. n. 84 del 2024, come convertito, e, segnatamente, degli artt. 1, comma 2; 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 2, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6, e 15, comma 1, lettera b. . . . . . Pag. 64

Edilizia, urbanistica, turismo
Sentenza 9 luglio 2025, n. 143
art. 2, comma 2, della legge della Regione Liguria 7 febbraio 2008, n. 1 (Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni

relative alla disciplina e alla programmazione dell'offerta turistico-ricettiva negli strumenti urbanistici comunali). . . . . . Pag. 78

Elettorale – decadenza - ineleggibilità
Sentenza 24 settembre 2025, n. 148
ordinanza – ingiunzione del Collegio regionale di garanzia presso la Corte d'appello di Cagliari del 20/12/2024. . . . . . Pag. 85

Armonizzazione dei bilanci pubblici, coordinamento della finanza pubblica
Sentenza 22 settembre 2025, n. 150
- articolo 16, comma 1, della legge della Regione Umbria 6 marzo 1998, n. 9 (Norme sulla istituzione e disciplina dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A.)), nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'articolo 16, comma 1, lettera k), della legge regionale 1° agosto 2024, n. 12 (Assestamento del Bilancio di previsione della Regione Umbria 2024 - 2026 con modifiche di leggi regionali);
- articolo 1 della legge della Regione Umbria 21 dicembre 2022, n. 18 (Bilancio di previsione della Regione Umbria 2023-2025). . . . . . Pag. 101

Bilancio – coordinamento della finanza pubblica
Sentenza 24 Settembre 2025, n. 152
art. 1, commi 784, 786, 789, 790, 792, 793,796 e 797, lettere a) e d), della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027) . . . . . Pag. 108

Tutela della salute - Misure di contrasto alla pandemia e obbligo di utilizzo delle mascherine
Sentenza 31 ottobre 2025, n. 158
art. 1, commi 12, 15, 36 e 37, della legge della Provincia di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività), nonché l'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8). . . . . . Pag. 122

Tutela della salute
Sentenza 24 settembre 2025, n. 161
legge della Regione Puglia 10 dicembre 2024, n. 41, recante «Disposizioni in materia di sostegno psicologico in ambito oncologico (psiconcologo)». . . . Pag. 129

Trasporto pubblico locale
Sentenza 24 settembre 2025, n. 163
- artt. 2, comma 1, lettere a*),* b*),* d*),* e*),* f*),* g*),* h*),* m*),* o*),* q*),* s*),* t*),* z*),* aa*),* bb*) ed* ee*), 3, commi 1, 2 e 3, da 4 a 10 nonché l'Allegato 2, richiamato dall'art. 4, l'Allegato 3 (Modello C), richiamato dall'art. 5, e l'Allegato 5, richiamato dall'art. 7, lettera* c*), del decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, 16 ottobre 2024, n. 226 (Modalità di tenuta e compilazione del foglio di servizio elettronico di cui all'articolo 11, comma 4, legge 15 gennaio 1992, n. 21, ai fini dello svolgimento del servizio di noleggio con conducente effettuato esclusivamente mediante autovettura o motocarrozzetta), adottato di concerto con il Ministero dell'interno;*
- dei punti da 2 a 6 della circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 3 dicembre 2024, prot. n. 34247 (Chiarimenti in ordine alle

modalità di funzionamento del sistema informatico per la compilazione e gestione del Foglio di Servizio elettronico, disciplinato con Decreto Interministeriale 26 ottobre 2024, n. 226), e delle fasi 2, 3 e 4 della circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 23 dicembre 2024, prot. n. 36861 (Programma progressivo di rilascio delle funzionalità del Registro Elettronico NCC e Taxi e del Foglio di Servizio Elettronico). . . . . Pag. 135

Armonizzazione dei bilanci pubblici
Sentenza 21 ottobre 2025, n. 174
art. 22 commi 1, lettera a) e 2 della legge della Regione Campania 29 luglio 1998 n.10. . . . . Pag. 146

Tutela della salute
Sentenza 22 ottobre 2025, n. 177
legge della Regione Sardegna 31 gennaio 2025, n. 2 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria). . . . . Pag. 154

Tutela dell'ambiente, governo del territorio
Sentenza 8 ottobre 2025, n. 184
artt. 1, c. 2°, 5°, 7°, 8° e 9°, e 3, c. 1°, 2°, 4° e 5° della legge Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, recante «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. 159

Turismo, governo del territorio, valorizzazione dei beni culturali
Sentenza 8 ottobre 2025, n. 186
articoli 22, comma 6; 41, commi 3 e 4; da 42 a 45; 59 e 144 della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 (Testo unico del turismo). . . . . Pag. 178

Ordinamento civile e pubblico impiego
Sentenza 21 ottobre 2025, n. 189
art. 46 commi 2 e 4 bis della legge della Regione Campania 26 luglio 2002, n. 15, nel testo modificato dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Campania 19 febbraio 2004, n. 3 e dall'art. 1, comma 77 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2. . . . . Pag. 197

Professioni, tutela della concorrenza, ordinamento penale
Sentenza 4 novembre 2025, n. 196
artt. 76, comma 4, da 95 a 118, da 123 a 127, 130, 131, 134, 136, comma 1, e 137 della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 (Testo unico del turismo). . . . . Pag. 205

Servizio sanitario regionale, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa
Sentenza 2 dicembre 2025, n. 198
articoli 6 comma 1 e 14 legge della Regione autonoma della Sardegna 11 marzo 2025, n. 8 (Disposizioni urgenti di adeguamento dell'assetto organizzativo ed istituzionale del sistema sanitario regionale. Modifiche alla legge regionale 11 settembre 2020, n. 24). . . . . Pag. 228

Norme generali sull'istruzione
Sentenza 18 novembre 2025, n. 200
art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 2025, n. 20 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, recante misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza), nella parte in cui introduce, nel testo del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208 (Misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza), l'art. 9-bis, comma 2. . . . . . Pag. 239

Fine vita - suicidio medicalmente assistito
Sentenza 4 novembre 2025, n. 204
intera legge della Regione Toscana 14 marzo 2025, n. 16 (Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale 242/2019 e 135/2024), nonché alcune sue disposizioni specifiche. . . . . . Pag. 253

Elettorale – divieto di terzo mandato consecutivo
Sentenza 5 novembre 2025, n. 211
art. 1, commi 1 e 2 del testo di legge della Provincia di Trento recante "Modificazioni dell'articolo 14 della legge elettorale provinciale 2003", approvato a norma dell'art. 47 dello statuto speciale del Trentino- Alto Adige (Decreto del Presidente della Repubblica 31/08/1972 n.670) . . . . . Pag. 274

Turismo
Sentenza 30 dicembre 2025, n. 218
art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025 (Disposizioni correttive in materia di rifugi escursionistici e di affittacamere e bed and breakfast. Modifiche alla L. R. 61/2024). . . . . . Pag. 285

Elenco delle sentenze di mero rito Pag. 293

Sentenza: 9 aprile 2025, n. 89

Materia: concessioni demaniali marittime ad uso turistico - ricreativo

Parametri invocati: art. 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 1, 2, commi 3 e 4, e 3 della legge della Regione Toscana 29 luglio 2024, n. 30 (Disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime. Modifiche alla l.r. 31/2016).

Esito: illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, commi 3 e 4, 3 e 4 della legge in oggetto

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

L'art. 1 della legge in oggetto modifica il preambolo della l.r. 31/2016, aggiungendo ad esso quattro nuovi punti. In questi si richiamano i principi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa in ordine alle procedure comparative per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo e si afferma l'opportunità di intervenire in via legislativa, in attesa del riordino della disciplina della materia da parte dello Stato. Ciò al fine di prevedere una disciplina uniforme delle procedure di affidamento di tali concessioni su tutto il territorio regionale, ritenendo altresì necessaria, sempre nelle more del riordino della disciplina statale, la definizione dei criteri per la determinazione di un indennizzo per il concessionario uscente, le cui modalità di determinazione sono demandate alle linee guida adottate dalla Giunta regionale.

I commi 3 e 4 dell'art. 2 della legge in oggetto sono, invece, intervenuti sull'art. 2 della citata l.r. 31/2016 inserendo, rispettivamente, al comma 1, la lettera b-bis), relativa alla previsione di un criterio di premialità per la valutazione delle domande concorrenti, nonché il comma 1-bis, contenente i criteri per la definizione dell'indennizzo. Il successivo art. 3 ha, infine, novellato l'art. 3 della l.r. 31/2016, rubricato «Linee guida», inserendovi la previsione relativa alla determinazione dell'indennizzo suddetto.

Per il Presidente del Consiglio dei ministri, le disposizioni regionali impugnate non rientrerebbero nell'ambito della potestà legislativa regionale ma violerebbero piuttosto l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.. Ciò in quanto compete unicamente al legislatore statale, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, definire i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime. Inoltre, a giudizio del ricorrente, le disposizioni impugnate violerebbero anche l'art. 117, primo comma, Cost., per inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e, in particolare, dall'art. 12 della "direttiva servizi", in quanto gli elementi di premialità e i criteri di determinazione dell'indennizzo, introdotti dal legislatore regionale toscano, attribuirebbero un vantaggio al concessionario uscente, vietato invece a livello europeo.

Per quanto concerne l'esame della prima questione promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la Corte ricostruisce sinteticamente la cornice normativa di riferimento inerente all'affidamento delle concessioni demaniali marittime, ponendo in evidenza come le sia ben nota la vicenda ad esse relativa, il «travagliato susseguirsi» (sentenza n. 109 del 2024) dei numerosi interventi del legislatore statale sulla durata delle concessioni in scadenza e come essa stessa in passato sia stata, in più occasioni, chiamata a valutare la legittimità costituzionale di previsioni regionali che, in attesa del riordino della disciplina da parte del legislatore statale, hanno provveduto a regolare la materia. Ricorda che la

normativa nazionale di riferimento ha «dovuto confrontarsi con i vincoli derivanti dai principi comunitari di tutela della concorrenza e di libertà di stabilimento» (sentenza n. 109 del 2024), che assumono «particolare rilevanza» (sentenza n. 222 del 2020) per quanto attiene ai criteri e alle modalità di affidamento delle concessioni. Essi sono declinati, in special modo, dall'art. 12 della citata direttiva servizi, attuato dall'art. 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), il quale impone, per le attività economiche caratterizzate dalla scarsità delle risorse naturali (come nel caso delle concessioni demaniali), che la risorsa pubblica sia affidata previo espletamento di una «procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti adeguate garanzie di imparzialità e di trasparenza» (art. 12, paragrafo 1, della direttiva servizi), come pure che il titolo, da rilasciarsi «per una durata limitata adeguata», non preveda procedure di rinnovo automatico né accordi altri vantaggi al prestatore uscente (art. 12, paragrafo 2). Il legislatore statale ha tentato più volte di realizzare una riforma complessiva del settore ricorrendo a leggi delega: dapprima con l'art. 11, comma 2, della legge 15 dicembre 2011, n. 217 «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010» e, successivamente, con l'art. 4 della L.118/2022. Entrambi i tentativi sono rimasti inattuati. Per quanto concerne l'ultima legge delega, la giurisprudenza amministrativa ha affermato che i principi e i criteri direttivi in essa contenuti «soccorrono certamente per una disciplina uniforme delle procedure selettive di affidamento delle concessioni, al fine di indirizzare nell'esercizio delle rispettive competenze l'attività amministrativa delle Regioni e dei Comuni» ed entrano «a comporre il quadro dei referenti assiologici che permeano l'ordinamento vigente», contribuendo a disciplinare direttamente la materia fino a quando il legislatore statale «non provveda direttamente ad abrogarli e/o a disciplinare diversamente» (Cons. Stato, n. 4481 del 2024).

La Corte ricorda ancora come, dopo l'approvazione della legge regionale qui impugnata, il legislatore statale, invece di ricorrere ancora una volta alla delega, abbia disciplinato direttamente la procedura di affidamento delle concessioni con l'art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. 131/2024, come convertito.

Tale decreto-legge ha modificato l' art. 4 della L. 118/2022 che, a seguito delle modifiche, stabilisce, in particolare: i termini per l'avvio delle procedure; i contenuti del bando di gara; i criteri di aggiudicazione che l'ente concedente deve applicare; il diritto del concessionario uscente al riconoscimento di un indennizzo, posto a carico del subentrante, corrispondente al valore degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione, compresi quelli effettuati in occasione di eventi calamitosi, al netto di ogni misura pubblica di sovvenzione eventualmente percepita e non rimborsata, sulla base di criteri previsti da un apposito decreto ministeriale.

La Corte, come più volte affermato, evidenzia che la disciplina relativa alle concessioni su beni demaniali attiene a diversi ambiti materiali, alcuni afferenti alle competenze legislative regionali» (da ultimo, sentenza n. 46 del 2022). Essa, inoltre, chiarisce che le competenze amministrative relative al rilascio di tali concessioni sono state conferite alle regioni in virtù di quanto previsto dall'art. 105, comma 2, lettera l), del d.lgs. 112/1998 e che le relative funzioni sono, di regola, esercitate dai comuni in forza dell'art. 42 del d.lgs. 96/1999, nei confronti dei quali le regioni mantengono poteri di indirizzo (tra le tante, sentenze n. 161 del 2020 e n. 221 del 2018).

La Corte ricorda di avere costantemente sottolineato che «i criteri e le modalità di affidamento di tali concessioni debbono essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza recati dalla normativa statale e dell'Unione europea, con conseguente loro attrazione nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che rappresenta sotto questo profilo un limite insuperabile alle pur concorrenti competenze regionali (ex multis, sentenze n. 161 del 2020, n. 86 del 2019, n. 221, n. 118 e n. 109 del 2018)» (sentenza n. 10 del 2021).

Allo stesso tempo è stato riconosciuto che «il riferimento alla tutela della concorrenza non può ritenersi così pervasivo da impedire alle Regioni, in materia, ogni spazio di intervento espressivo di una correlata competenza» (sentenza n. 161 del 2020), purché la normativa regionale non influisca

«sulle modalità di scelta del contraente» e non incida «sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali» (sentenza n. 109 del 2018), dovendo altrimenti «cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza» (ancora, sentenza n. 161 del 2020).

La Corte sottolinea che, pertanto, sono state ritenute conformi a Costituzione previsioni regionali non limitative della concorrenza e riconducibili prevalentemente alle competenze regionali (sentenze n. 36 e n. 206 del 2024, n. 109 del 2018, n. 157 e n. 40 del 2017).

In considerazione di quanto sopra premesso, la Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'articolo 1, in quanto le disposizioni regionali all'esame incidono direttamente sull'assetto concorrenziale del mercato delle concessioni balneari.

La Corte evidenzia come l'art. 1 impugnato abbia individuato i principi e i criteri direttivi per lo svolgimento delle procedure selettive di affidamento delle suddette concessioni, codificandoli nel preambolo della precedente legge regionale. L'articolo 2, introducendo un criterio di premialità per la valutazione dei concorrenti nonché criteri e modalità per la determinazione dell'indennizzo a favore del concessionario uscente, ha inciso su aspetti fondamentali delle procedure di affidamento. Il comma 3 dell'art. 2 della l.r. 30/2024 attribuisce, nella fase di valutazione delle domande dei concorrenti, un vantaggio, consistente nel riconoscimento di un punteggio ulteriore, al micro, piccolo o medio operatore turistico-balneare rispetto all'operatore che non rientri in tale dimensione imprenditoriale. Il comma 4 prevedendo l'obbligo, in capo ai soggetti diversi dal gestore uscente, di corrispondere a quest'ultimo, in caso di aggiudicazione, un indennizzo, dà luogo ad un potenziale «disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all'affidamento» (sentenza n. 157 del 2017).

L'articolo 3, anche esso impugnato, attribuisce alla Giunta regionale il potere di approvare linee guida per la determinazione dell'indennizzo sopra detto, incorrendo nelle medesime criticità di cui al comma precedente.

In tal modo, la disciplina regionale interferisce evidentemente con l'assetto concorrenziale del mercato delle concessioni balneari, «restringe[ndo] il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali» (sentenza n. 109 del 2018, richiamata dalle sentenze n. 161 del 2020 e n. 221 del 2018), in violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza. La Corte non ritiene condivisibili le argomentazioni addotte, in senso contrario, dalla Regione Toscana. Essa ha, infatti, già in precedenti occasioni escluso che un intervento regionale nel campo delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative sia consentito in caso di inerzia del legislatore statale» (sentenza n. 222 del 2020) o al fine di tutelare l'affidamento e la certezza del diritto degli operatori locali» (sentenza n. 1 del 2019; in senso analogo, sentenza n. 118 del 2018), o che possa essere giustificato in nome della "cedevolezza invertita", «poiché l'intervento che il legislatore regionale può anticipare nell'inerzia del legislatore statale attiene pur sempre (e soltanto) a materie di competenza concorrente della Regione» (sentenza n. 1 del 2019). La Corte sottolinea, inoltre, che la mancanza di una disciplina statale all'epoca dell'entrata in vigore della legge regionale impugnata, non precludeva alle amministrazioni comunali di procedere alla selezione di nuovi concessionari. A suo giudizio, infatti, erano già rinvenibili nell'ordinamento, sia europeo che nazionale, principi e altri indicatori normativi utili in base ai quali indire le relative gare. Tali principi sono stati valorizzati dalla stessa giurisprudenza amministrativa, richiamata anche dalla Regione Toscana (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 9 novembre 2021, n. 17; sezione settima, sentenze n. 4481, n. 4480 e n. 4479 del 2024). In considerazione di quanto sopra, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, commi 3 e 4, e 3 della l.r. 30/2024 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. A seguito della declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 3, la Corte dichiara anche l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4 che resta privo di autonoma rilevanza e significatività, in quanto disposizione meramente accessoria e strumentale rispetto alle disposizioni caducate. Resta assorbita l'ulteriore censura formulata con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

SENTENZA N. 89
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 degli artt. 1, 2, commi 3 e 4, e 3 della legge della Regione Toscana 29 luglio 2024, n. 30 (Disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime. Modifiche alla l.r. 31/2016), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 3 ottobre 2024, depositato in cancelleria il successivo 4 ottobre, iscritto al n. 37 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udita nell'udienza pubblica del 9 aprile 2025 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocata Arianna Paoletti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 9 aprile 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 37 del 2024), ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, commi 3 e 4, e 3 della legge reg. Toscana n. 30 del 2024, che hanno introdotto modifiche alla legge reg. Toscana n. 31 del 2016.

In particolare, l'art. 1 della legge regionale impugnata ha novellato il preambolo della legge reg. Toscana n. 31 del 2016, aggiungendovi quattro nuovi numeri. In essi, dopo aver richiamato i principi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa sulla cui base svolgere le procedure comparative per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo, si afferma l'opportunità di intervenire in via legislativa «in attesa del riordino della disciplina della materia da parte dello Stato», al fine di dettare una disciplina uniforme delle procedure di affidamento di siffatte concessioni su tutto il territorio regionale, ritenendo altresì necessaria, sempre «[n]elle more del riordino della disciplina statale», la definizione dei criteri per la determinazione di un indennizzo per il concessionario uscente, le cui modalità di determinazione sono demandate alle linee guida adottate dalla Giunta regionale.

I commi 3 e 4 dell'art. 2 della legge regionale impugnata hanno invece inciso sull'art. 2 della legge reg. Toscana n. 31 del 2016, con l'inserimento, rispettivamente, della lettera *b-bis*), al comma 1, relativa alla previsione di un criterio di premialità per la valutazione delle domande concorrenti, nonché del comma 1-*bis*, contenente i criteri per la definizione dell'indennizzo.

Il successivo art. 3 ha infine novellato l'art. 3 della legge reg. Toscana n. 31 del 2016, rubricato «Linee guida», inserendovi la previsione relativa alla determinazione dell'indennizzo suddetto.

Secondo il ricorrente, tutte le disposizioni regionali impugnate esulerebbero dall'ambito della potestà legislativa di intervento regionale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., spettando unicamente al legislatore statale la definizione dei criteri e delle modalità di

affidamento delle concessioni demaniali marittime, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

In ogni caso, con riguardo ai contenuti delle previsioni regionali impugnate, il ricorrente ha ravvisato un contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., per inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e in specie dall'art. 12 della "direttiva servizi", in quanto gli elementi di premialità e i criteri di determinazione dell'indennizzo, introdotti dal legislatore regionale toscano, attribuirebbero un vantaggio al concessionario uscente, vietato invece a livello europeo.

2.– In via preliminare, occorre esaminare la prospettazione della difesa regionale secondo cui l'intervenuta adozione del d.l. n. 131 del 2024, come convertito, – mediante il quale il legislatore statale, dopo l'entrata in vigore della normativa regionale impugnata, ha riordinato la materia delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo (*infra*, punto 5.1.) – avrebbe determinato il verificarsi della cessazione della materia del contendere.

Più precisamente, secondo la difesa resistente sarebbe venuta meno l'efficacia degli artt. 1, 2, comma 4, e 3 della legge reg. Toscana n. 30 del 2024, emanati «in attesa» e «[n]elle more del riordino della disciplina» da parte del legislatore nazionale.

2.1.– La tesi non può essere condivisa.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «a fronte della modifica della disposizione impugnata in un giudizio in via principale, la cessazione della materia del contendere si determina quando ricorrano, in pari tempo, due condizioni: il carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e la mancata applicazione della disposizione impugnata *medio tempore*» (sentenza n. 198 del 2024).

Nel caso di specie, non vi sono elementi dai quali desumere che le disposizioni impugnate non hanno ricevuto applicazione *medio tempore*. Al contrario, come emerso in udienza, risultano avviate, proprio sulla base della normativa impugnata, procedure selettive di nuovi concessionari balneari.

Il che esclude in radice la dichiarazione della cessazione della materia del contendere.

3.– Ancora in via preliminare, la Regione Toscana eccepisce l'inammissibilità della censura rivolta nei confronti della lettera *b*) del comma 1 dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 31 del 2016, relativa al criterio di preferenza basato sulla presentazione di progetti di riqualificazione ambientale e di valorizzazione paesaggistica del territorio costiero, in quanto tale criterio sarebbe già previsto nell'originario impianto dell'art. 2, comma 1, citato, non contestato nell'impugnazione proposta all'epoca dal Governo.

3.1.– L'eccezione è in realtà inconferente, in quanto sollevata nei confronti di una censura non formulata nel ricorso. La citata lettera *b*) è, infatti, richiamata nella successiva lettera *b-bis*) solo a fini descrittivi del contesto normativo complessivo nel quale le nuove disposizioni sono state inserite: è, invero, la lettera *b-bis*) a rappresentare il reale oggetto delle censure del Presidente del Consiglio dei ministri.

4.– Infine, questa Corte ritiene ammissibile l'impugnazione dell'art. 1 della legge reg. Toscana n. 30 del 2024, intervenuto a novellare il preambolo della precedente legge regionale. Il sindacato di legittimità costituzionale qui richiesto verte, infatti, su una specifica disposizione legislativa, che incide sul preambolo di una legge regionale preesistente integrandolo mediante il richiamo ai «principi ed [a]i criteri direttivi in base ai quali effettuare il riordino della disciplina in materia di concessioni demaniali marittime» (principi già contenuti nell'art. 4 della legge delega n. 118 del 2022, rimasta tuttavia non attuata), secondo cui «le procedure comparative debb[o]no svolgersi nel rispetto dei principi di imparzialità, non discriminazione, parità di trattamento, massima partecipazione, trasparenza e adeguata pubblicità» e mediante il «riconoscimento di un indennizzo al concessionario uscente posto a carico del concessionario subentrante». La disposizione impugnata, pertanto, rivela un contenuto normativo innovativo e precettivo, piuttosto che meramente descrittivo, come invece nel caso scrutinato dalla sentenza n. 185 del 2024, ove la censura aveva direttamente a oggetto il preambolo di una legge regionale, limitatamente ai punti in cui si forniva «una spiegazione in termini

discorsivi» delle ragioni sottese alla adozione della legge, «dando luogo ad un sintetico resoconto esplicativo» delle vicende contabili che l'avevano preceduta.

5.– Può ora passarsi all'esame della prima questione promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

5.1.– La vicenda delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo e del «travagliato susseguirsi» (sentenza n. 109 del 2024) dei numerosi interventi del legislatore statale sulla durata delle concessioni in scadenza è ben nota a questa Corte, già più volte chiamata a valutare la legittimità costituzionale di previsioni regionali che, in attesa del riordino della disciplina da parte del legislatore statale, hanno provveduto a regolare la materia.

La normativa nazionale di riferimento ha «dovuto confrontarsi con i vincoli derivanti dai principi comunitari di tutela della concorrenza e di libertà di stabilimento» (sentenza n. 109 del 2024), che assumono «particolare rilevanza» (sentenza n. 222 del 2020) per quanto attiene ai criteri e alle modalità di affidamento delle concessioni. Essi sono declinati, in special modo, dall'art. 12 della direttiva servizi, attuato dall'art. 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), il quale impone, per le attività economiche caratterizzate dalla scarsità delle risorse naturali (come nel caso delle concessioni demaniali), che la risorsa pubblica sia affidata previo espletamento di una «procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti adeguate garanzie di imparzialità e di trasparenza» (art. 12, paragrafo 1, della direttiva servizi), come pure che il titolo, da rilasciarsi «per una durata limitata adeguata», non preveda procedure di rinnovo automatico né accordi altri vantaggi al prestatore uscente (art. 12, paragrafo 2).

In questo quadro, non sono mancati tentativi di riforma complessiva del settore da parte del legislatore statale, che per due volte è intervenuto con leggi delega (dapprima con l'art. 11, comma 2, della legge 15 dicembre 2011, n. 217, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010»; in seguito con l'art. 4 della legge n. 118 del 2022), in entrambi i casi rimaste, tuttavia, non attuate. Nondimeno, in particolare con riferimento all'ultima legge delega, la giurisprudenza amministrativa si è espressa nel senso che i principi e i criteri direttivi in essa contenuti «soccorrono certamente per una disciplina uniforme delle procedure selettive di affidamento delle concessioni, al fine di indirizzare nell'esercizio delle rispettive competenze l'attività amministrativa delle Regioni e dei Comuni» ed entrano «a comporre il quadro dei referenti assiologici che permeano l'ordinamento vigente», contribuendo a disciplinare direttamente la materia fino a quando il legislatore statale «non provveda direttamente ad abrogarli e/o a disciplinare diversamente» (Cons. Stato, n. 4481 del 2024).

Infine, in un momento successivo all'adozione della legge regionale qui impugnata, con l'art. 1, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 131 del 2024, come convertito, il legislatore statale ha provveduto a disciplinare direttamente la procedura di affidamento delle concessioni, senza fare più ricorso alla legge delega.

A seguito delle modifiche apportate dal decreto-legge suddetto, il nuovo art. 4 della legge n. 118 del 2022, ora rubricato «[d]isposizioni in materia di affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive», stabilisce, in particolare: i termini per l'avvio delle procedure (commi 2 e 3); i contenuti del bando di gara (comma 4); i criteri di aggiudicazione che l'ente concedente deve applicare (comma 6); nonché il diritto del concessionario uscente al riconoscimento di un indennizzo, posto a carico del subentrante, corrispondente al valore degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione, compresi quelli effettuati in occasione di eventi calamitosi, al netto di ogni misura pubblica di sovvenzione eventualmente percepita e non rimborsata, sulla base di criteri previsti da un apposito decreto ministeriale (comma 9).

5.2.– Così brevemente ricostruita la cornice normativa di riferimento inerente all'affidamento delle concessioni demaniali marittime, va rilevato che, come più volte affermato da questa Corte, «la disciplina concernente le concessioni su beni demaniali investe diversi ambiti materiali, alcuni dei quali afferenti alle competenze legislative regionali» (da ultimo, sentenza n. 46 del 2022).

È stato inoltre chiarito che le competenze amministrative afferenti al rilascio di siffatte concessioni sono state conferite alle regioni in virtù di quanto previsto dall'art. 105, comma 2, lettera *l*), del d.lgs. n. 112 del 1998 e che le relative funzioni sono, di regola, esercitate dai comuni in forza dell'art. 42 del d.lgs. n. 96 del 1999, nei confronti dei quali le regioni mantengono poteri di indirizzo (tra le tante, sentenze n. 161 del 2020 e n. 221 del 2018).

In tale quadro, questa Corte ha poi costantemente sottolineato che «i criteri e le modalità di affidamento di tali concessioni debbono essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza recati dalla normativa statale e dell'Unione europea, con conseguente loro attrazione nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., che rappresenta sotto questo profilo un limite insuperabile alle pur concorrenti competenze regionali (*ex multis*, sentenze n. 161 del 2020, n. 86 del 2019, n. 221, n. 118 e n. 109 del 2018)» (sentenza n. 10 del 2021).

Nondimeno, è stato altresì riconosciuto che «il riferimento alla tutela della concorrenza non può ritenersi così pervasivo da impedire alle Regioni, in materia, ogni spazio di intervento espressivo di una correlata competenza» (sentenza n. 161 del 2020), purché la normativa regionale non influisca «sulle modalità di scelta del contraente» e non incida «sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali» (sentenza n. 109 del 2018), dovendo altrimenti «cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza» (ancora, sentenza n. 161 del 2020).

Sono state quindi ritenute conformi a Costituzione previsioni regionali non limitative della concorrenza e riconducibili prevalentemente alle competenze regionali (sentenze n. 36 e n. 206 del 2024, n. 109 del 2018, n. 157 e n. 40 del 2017).

5.3.– Tanto premesso, la questione è fondata.

Le disposizioni regionali all'esame, infatti, incidono direttamente sull'assetto concorrenziale del mercato delle concessioni balneari.

Più precisamente, l'art. 1 impugnato ha individuato i principi e i criteri direttivi per lo svolgimento delle procedure selettive di affidamento delle suddette concessioni, codificandoli nel preambolo della precedente legge regionale.

Il successivo art. 2, nell'introdurre un criterio di premialità per la valutazione dei concorrenti nonché criteri e modalità per la determinazione dell'indennizzo a favore del concessionario uscente, ha inciso su aspetti fondamentali delle procedure di affidamento.

Così accade per il comma 3 dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 30 del 2024, che attribuisce, nella fase di valutazione delle domande dei concorrenti, un vantaggio – mediante il riconoscimento di un punteggio ulteriore (un premio, appunto) – al micro, piccolo o medio operatore turistico-balneare, rispetto all'operatore che non rientri in tale dimensione imprenditoriale, così che il primo sia «quantomeno, innegabilmente favorit[o]» (sentenza n. 221 del 2018) nei confronti del secondo. Analogamente può dirsi del successivo comma 4, atto a creare un potenziale «disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all'affidamento» (sentenza n. 157 del 2017) con riguardo ai soggetti diversi dal gestore uscente, sui quali graverà, in caso di aggiudicazione, l'indennizzo in favore di quest'ultimo.

Analogo *vulnus* si riscontra per l'art. 3, pure impugnato, che ha poi attribuito alla Giunta regionale il potere di approvare linee guida per la determinazione dell'indennizzo sopra detto.

In tal modo, la disciplina regionale interferisce evidentemente con l'assetto concorrenziale del mercato delle concessioni balneari, «restringe[ndo] il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali» (sentenza n. 109 del 2018, richiamata dalle sentenze n. 161 del 2020 e n. 221 del 2018), in violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

5.4.– Non risultano condivisibili le argomentazioni addotte, in senso contrario, dalla Regione Toscana.

Questa Corte ha, invero, già escluso che un intervento regionale nel campo delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative possa essere consentito in ragione della

«lamentata situazione di inerzia del legislatore statale» (sentenza n. 222 del 2020) o della «finalità di tutelare […] l'affidamento e la certezza del diritto degli operatori locali» (sentenza n. 1 del 2019; in senso analogo, sentenza n. 118 del 2018), ovvero ancora della "cedevolezza invertita", «poiché l'intervento che il legislatore regionale può anticipare nell'inerzia del legislatore statale attiene pur sempre (e soltanto) a materie di competenza concorrente della Regione» (sentenza n. 1 del 2019).

5.5.– Né si può ritenere che la mancanza di una disciplina statale, all'epoca dell'entrata in vigore della legge regionale impugnata, precludesse alle amministrazioni comunali di procedere alla selezione di nuovi concessionari.

Come sopra evidenziato, erano infatti già enucleabili dall'ordinamento, sia europeo che nazionale, principi e altri indicatori normativi utili in base ai quali indire le relative gare, valorizzati dalla stessa giurisprudenza amministrativa, pure richiamata dalla Regione Toscana (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 9 novembre 2021, n. 17; sezione settima, sentenze n. 4481, n. 4480 e n. 4479 del 2024).

5.6.– Deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, commi 3 e 4, e 3 della legge reg. Toscana n. 30 del 2024 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

6.– La declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Toscana n. 30 del 2024 rende, altresì, inoperante anche l'art. 4 della medesima legge regionale, del quale, pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale; il citato art. 4 prevedendo, con una norma transitoria, che la Giunta regionale, nel termine di 45 giorni, adegui le linee guida di cui alla legge reg. Toscana n. 31 del 2016 alle disposizioni caducate, resta privo di autonoma rilevanza e significatività, in quanto disposizione meramente accessoria e strumentale rispetto a queste ultime (sentenza n. 127 del 2023).

7.– Resta assorbita l'ulteriore censura formulata con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, commi 3 e 4, 3 e 4 della legge della Regione Toscana 29 luglio 2024, n. 30 (Disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime. Modifiche alla l.r. 31/2016).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Redattrice
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria
Depositata in Cancelleria l'1 luglio 2025
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 11 giugno 2025, n. 108

Materie: ordinamento della comunicazione

Parametri invocati: art. 117, terzo comma, Cost. in relazione all'art. 93 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), nella versione applicabile *ratione temporis.*

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrenti: Consiglio di Stato, sesta sezione

Oggetto: art. 5, comma 3, lettere d) ed e), della legge della Regione Molise 10 agosto 2006, n. 20 (Norme per la tutela della popolazione dall'inquinamento elettromagnetico generato da impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi)

Esito:
- illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera e);
- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera d).

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

Il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettere d) ed e), della legge della Regione Molise 10 agosto 2006, n. 20 (Norme per la tutela della popolazione dall'inquinamento elettromagnetico generato da impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi). La disposizione censurata prevede che le domande di autorizzazione all'esercizio dei nuovi impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi siano corredate da «atto di impegno, sottoscritto dal titolare dell'impianto o da suo legale rappresentante, ad una corretta manutenzione dell'impianto, ove, ai fini della protezione della popolazione, devono essere rispettate le prescrizioni fornite dall'[Agenzia Regionale per la protezione ambientale del Molise (ARPAM)]; il titolare dell'impianto o il suo legale rappresentante devono impegnarsi altresì ad eseguire, nel caso di disattivazione, i relativi interventi sull'impianto fino alla completa demolizione, ripristinando il sito in armonia con il contesto ambientale» (lettera d); nonché da un «certificato fidejussorio relativo agli oneri di smantellamento e ripristino ambientale» (lettera e).

Ad avviso del Consiglio di Stato, la disposizione regionale in esame violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché nel richiedere ulteriori adempimenti, non previsti dalla legge statale, ai fini dell'autorizzazione dei nuovi impianti, essa si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale della materia «ordinamento della comunicazione» posto dall'art. 93, comma 1, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), che, nella versione applicabile *ratione temporis*, vietava a tutte le pubbliche amministrazioni di «imporre, per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri o canoni che non siano stabiliti per legge».

La Corte preliminarmente - nei termini che seguono – ricostruisce il quadro normativo e giurisprudenziale in cui si colloca la disposizione censurata.

Tale disposizione si inserisce nell'ambito della legge reg. Molise n. 20 del 2006, con cui – al fine di salvaguardare l'ambiente e tutelare la salute della popolazione dall'esposizione ai campi elettromagnetici – il legislatore regionale ha dettato la disciplina dell'«installazione dei nuovi impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi» (art. 1, comma 1, lettera a, della legge reg. Molise n. 20 del 2006), nonché a «per la modifica e l'adeguamento [degli] impianti esistenti» (art. 1, comma 1, lettera b, della legge reg. Molise n. 20 del 2006). In particolare, la disposizione censurata si trova

nell'art. 5 della legge regionale sopra indicata, rubricata «Regime autorizzatorio per nuovi impianti» di telecomunicazione e radiodiffusione.

Nel caso in esame, è denunciata la violazione del parametro interposto costituito dall'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche, nella versione applicabile *ratione temporis*, antecedente all'entrata in vigore del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche (rifusione)». Infatti, il provvedimento impugnato nel giudizio a quo è stato adottato il 24 giugno 2021, quindi prima del 24 dicembre 2021, data di entrata in vigore del d.lgs. n. 207 del 2021, che, con l'art. 1, ha sostituito, tra molti altri, gli artt. 86 e 93 cod. comunicazioni elettroniche.

In virtù del principio *tempus regit actum*, la legittimità dell'atto amministrativo deve essere esaminata con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione (sentenze n. 172 del 2024 e n. 170 del 2019).

La disciplina statale del settore delle telecomunicazioni e, in particolare, del procedimento di autorizzazione, è contenuta nel citato codice delle comunicazioni elettroniche, adottato in attuazione della delega impartita dall'art. 41 della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti), che, al comma 1, pone l'obiettivo del «riassetto delle disposizioni vigenti conseguenti al recepimento delle direttive 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE e 2002/22/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002». Tale codice ha perseguito «un vasto processo di liberalizzazione delle reti e dei servizi nei settori convergenti delle telecomunicazioni, dei media e delle tecnologie dell'informazione [...] secondo le linee di un ampio disegno europeo tendente a investire l'intera area dei servizi pubblici» (sentenza n. 25 del 2009 e, in termini analoghi, n. 336 del 2005).

I principî di derivazione comunitaria, contenuti nelle quattro direttive sopra richiamate, «sono stati espressamente recepiti dall'art. 4 del decreto [n. 259 del 2003], il quale prevede che la disciplina delle reti (e dei servizi) è volta a salvaguardare i diritti costituzionalmente garantiti di "libertà di comunicazione", nonché di "libertà di iniziativa economica e suo esercizio in regime di concorrenza, garantendo un accesso al mercato delle reti e servizi di comunicazione elettronica secondo criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità"» (ancora, sentenza n. 335 del 2006, che richiama l'art. 4, comma 1, lettere a e c, cod. comunicazioni elettroniche all'epoca vigente). Il comma 3 dello stesso art. 4 disponeva, inoltre, nella versione applicabile *ratione temporis*, che la suddetta disciplina è volta anche a «promuovere la semplificazione dei procedimenti amministrativi e la partecipazione ad essi dei soggetti interessati, attraverso l'adozione di procedure tempestive, non discriminatorie e trasparenti nei confronti delle imprese che forniscono reti e servizi di comunicazione elettronica» (lettera a), nonché a «promuovere lo sviluppo in regime di concorrenza delle reti e servizi di comunicazione elettronica, ivi compresi quelli a larga banda e la loro diffusione sul territorio nazionale, dando impulso alla coesione sociale ed economica anche a livello locale» (lettera e; le disposizioni sono puntualmente citate nella richiamata sentenza n. 336 del 2005).

In linea con le prescrizioni comunitarie, il codice delle comunicazioni elettroniche ha quindi dettato una disciplina volta a promuovere la semplificazione dei procedimenti per l'installazione delle infrastrutture di rete attraverso l'adozione di procedure uniformi e tempestive, anche al fine di garantire l'attuazione delle regole della concorrenza (sentenze n. 265 del 2006 e n. 336 del 2005, più volte citata).

Il previgente art. 86, comma 3, cod. comunicazioni elettroniche, ha assimilato a ogni effetto le infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione alle opere di urbanizzazione primaria. Era stata dunque condivisa l'impostazione, già accolta dalla giurisprudenza amministrativa, secondo cui gli impianti di telecomunicazione, in quanto opere di interesse generale che presuppongono la realizzazione di una rete che consenta un'uniforme copertura al territorio, debbono essere considerati assimilabili alle opere di urbanizzazione primaria (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 3 settembre 2018, n. 5168).

La localizzazione degli impianti risulta, dunque, indifferente alle diverse destinazioni di zona previste dal piano regolatore e compatibile con qualsiasi destinazione urbanistica (artt. 86, 87 e 87-bis cod. comunicazioni elettroniche, nelle versioni previgenti e applicabili nel giudizio a quo). Ciò è indicativo del riconoscimento, da parte del legislatore statale, della necessaria capillarità nella realizzazione delle infrastrutture della rete di telecomunicazioni. Si tratta dunque di opere, per quanto private, di pubblica utilità, sottoposte a una disciplina fondata su chiari intenti acceleratori, in ragione del loro rilievo per lo sviluppo infrastrutturale del Paese e per l'avanzamento della copertura della rete su tutto il territorio nazionale.

Con particolare riferimento a quest'ultimo aspetto, va evidenziato che dalla Relazione annuale per il 2024 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) emerge che, al 31 dicembre 2023, solo il 59,6 per cento delle famiglie è stato raggiunto dalla copertura della rete in fibra, a fronte del 30 per cento nel 2019 (pag. 10). Inoltre, anche in considerazione della particolare conformazione del territorio statale e della non uniforme distribuzione della popolazione, permangono le cosiddette "aree bianche", ovvero zone meno servite, dove la densità abitativa è più bassa e la realizzazione dell'infrastruttura di rete più complessa o meno conveniente. Pertanto, pur in presenza di una progressione dei valori di copertura della rete in fibra, risulta tuttora necessario un notevole sforzo nel potenziamento delle infrastrutture di rete al fine di garantire un servizio più omogeneo e inclusivo nel territorio nazionale e di migliorare l'accesso alle tecnologie digitali. Si tratta di obiettivi fondamentali al fine di dare «impulso alla coesione sociale ed economica anche a livello locale» (ancora, sentenza n. 336 del 2005, che cita l'obiettivo stabilito dall'art. 4, comma 3, lettera e, cod. comunicazioni elettroniche, nella versione allora vigente).

Quanto al procedimento autorizzatorio relativo alle infrastrutture, l'art. 87 cod. comunicazioni elettroniche ha adottato una particolare strategia di semplificazione, che si impernia sia sull'unificazione delle diverse valutazioni nell'ambito di un solo procedimento, sia sulla qualificazione dell'inerzia serbata dall'amministrazione come assenso tacito. L'autorizzazione prevista dagli artt. 87 e seguenti cod. comunicazioni elettroniche riveste, infatti, carattere «omnicomprensivo» e riguarda tutti i profili connessi alla realizzazione e all'attivazione dell'impianto. Ciò risulta in linea con il criterio di delega impartito dal richiamato art. 41, comma 2, lettera a), numeri 3 e 4, sulla tempestività, trasparenza e non discriminazione delle procedure di rilascio dei titoli, nonché sulla riduzione dei termini e sulla loro regolazione uniforme.

Sono dunque i principi di tempestività e semplificazione sottesi al codice delle comunicazioni elettroniche a richiedere «di regola un intervento del legislatore statale che garantisca l'esistenza di un unitario procedimento sull'intero territorio nazionale, caratterizzato, inoltre, da regole che ne consentano una conclusione in tempi brevi» (ancora una volta, sentenza n. 336 del 2005). La confluenza in un unico procedimento dell'iter finalizzato all'ottenimento dell'autorizzazione a costruire tali impianti risponde proprio ai principi generali sopra richiamati (sentenze n. 265 e n. 129 del 2006; ordinanza n. 203 del 2006).

Anche l'art. 93, cod. comunicazioni elettroniche, all'epoca vigente e rubricato «Divieto di imporre altri oneri», risponde alle medesime esigenze di semplificazione, uniformità e accelerazione delle procedure volte alla realizzazione della rete di telecomunicazioni. Al comma 1, tale disposizione prevedeva che «[l]e Pubbliche Amministrazioni, le Regioni, le Province ed i Comuni non possono imporre per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri o canoni che non siano stabiliti per legge». Un divieto analogo era previsto anche dal d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni) e, in particolare, all'art. 238 (Divieto di imporre altri oneri), abrogato dal cod. comunicazioni elettroniche a decorrere dal 16 settembre 2003. Lo stesso art. 93, al comma 2, disponeva che «[g]li operatori che forniscono reti di comunicazione elettronica hanno l'obbligo di tenere indenne la Pubblica Amministrazione, l'Ente locale, ovvero l'Ente proprietario o gestore, dalle spese necessarie per le opere di sistemazione delle aree pubbliche specificamente coinvolte dagli interventi di installazione e manutenzione e di ripristinare a regola d'arte le aree medesime nei tempi stabiliti dall'Ente locale. Nessun altro onere finanziario, reale o contributo può essere imposto, in

conseguenza dell'esecuzione delle opere di cui al Codice o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica […]».

L'art. 93, comma 2, cod. comunicazioni elettroniche è stato oggetto di due interventi di interpretazione autentica. Dapprima, il decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 33, recante «Attuazione della direttiva 2014/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità», in vigore dal 10 marzo 2016, ha stabilito, all'art. 12, comma 3, che «[l]'articolo 93, comma 2, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, e successive modificazioni, si interpreta nel senso che gli operatori che forniscono reti di comunicazione elettronica possono essere soggetti soltanto alle prestazioni e alle tasse o canoni espressamente previsti dal comma 2 della medesima disposizione». Questa norma interpretativa è stata modificata dal decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, che, con l'art. 8 - bis comma 1, lettera c), vi ha aggiunto un inciso finale, in base al quale resta «escluso ogni altro tipo di onere finanziario, reale o contributo, comunque denominato, di qualsiasi natura e per qualsivoglia ragione o titolo richiesto».

A fronte dell'ampia previsione contenuta nell'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche, nella sua versione previgente, le successive modifiche evidenziano l'intento del legislatore di specificare la tipologia di oneri e canoni che non possono essere posti a carico degli operatori di telecomunicazione.

L'art. 54 cod. comunicazioni elettroniche nella formulazione attuale, introdotto dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 207 del 2021, in sostituzione del precedente art. 93, ha precisato, poi, che gli oneri a carico degli operatori del settore possono essere solo quelli stabiliti dallo stesso codice, con esclusione, pertanto, di oneri previsti da altre norme di rango primario.

Infine, il divieto è stato esteso anche alle spese «per la modifica o lo spostamento di opere o impianti resisi necessari per ragioni di viabilità o di realizzazione di opere pubbliche», come previsto dall'art. 32, comma 1, lettera c-bis, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante «Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)», convertito, con modificazioni, nella legge 29 giugno 2022, n. 79.

La Corte ha ripetutamente affermato che il divieto di cui all'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche costituisce espressione di un principio fondamentale della materia, in quanto «"finalità della norma è anche quella di 'tutela della concorrenza', di garanzia di parità di trattamento e di misure volte a non ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nel settore"» (sentenza n. 47 del 2015; in senso analogo, sentenze n. 272 del 2010, n. 450 del 2006, e n. 336 del 2005).

È stato rilevato che, in mancanza di un tale principio, ogni regione «potrebbe liberamente prevedere obblighi "pecuniari" a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio, appunto, di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti» (sentenza n. 246 del 2020, che richiama la sentenza n. 272 del 2010).

Più in generale, è stato riconosciuto che le esigenze di celerità e la conseguente riduzione dei termini per l'autorizzazione all'installazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica costituiscono, per finalità di tutela di istanze unitarie, principi fondamentali della materia «ordinamento della comunicazione» (sentenze n. 265 del 2006 e n. 336 del 2005). Si tratta di una scelta ordinamentale che si pone in armonia con l'esigenza di un'installazione capillare delle infrastrutture, ritenuta strumentale rispetto all'obiettivo di matrice europea della copertura universale del territorio.

Tanto premesso, la Corte, passando all'esame del merito, ritiene non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera d), della legge reg. Molise n. 20 del 2006, mentre fondata quella della lettera e) del comma 3 dello stesso art. 5.

L'art. 5, comma 3, lettera d) prevede l'allegazione all'istanza di autorizzazione di un atto d'impegno alla corretta manutenzione dell'impianto, nel rispetto delle prescrizioni impartite dall'ARPAM, nonché al ripristino del sito al momento della sua disattivazione.

L'art. 107 cod. comunicazioni elettroniche, al comma 1, sia prima che dopo le modifiche da ultimo introdotte, già impone l'obbligo per gli operatori di telecomunicazioni di presentare una «dichiarazione di impegno ad osservare specifici obblighi, quali […] il rispetto delle norme di sicurezza, di protezione ambientale, di salute della popolazione ed urbanistiche», come condizione necessaria ai fini dell'autorizzazione generale all'espletamento dell'attività. Anche il successivo art. 115, comma 2, cod. comunicazioni elettroniche, pure nel testo vigente, stabilisce che «[i]l soggetto, titolare di autorizzazione generale, è tenuto a rispettare le disposizioni vigenti in materia di sicurezza, di salute della popolazione, di protezione ambientale, nonché le norme urbanistiche e quelle dettate dai regolamenti comunali in tema di assetto territoriale». Inoltre, lo stesso art. 93, comma 2, primo periodo, cod. comunicazioni elettroniche, nella precedente versione (ora trasfusa nell'art. 54, comma 6, del codice vigente), dispone che «[g]li operatori che forniscono reti di comunicazione elettronica hanno l'obbligo di tenere indenne la Pubblica Amministrazione, l'Ente locale, ovvero l'Ente proprietario o gestore, dalle spese necessarie per le opere di sistemazione delle aree pubbliche specificamente coinvolte dagli interventi di installazione e manutenzione e di ripristinare a regola d'arte le aree medesime nei tempi stabiliti dall'Ente locale». La disposizione censurata non determina né un aggravamento della procedura di autorizzazione né impone «oneri o canoni» ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge statale. Essa si limita a ribadire e a specificare il contenuto di un obbligo, già previsto dal codice delle comunicazioni elettroniche, avente a oggetto il corretto svolgimento del servizio – nel rispetto delle norme di sicurezza, di protezione ambientale e di salute della popolazione – e, in caso di disattivazione, il ripristino delle aree coinvolte dagli interventi di installazione degli impianti.

Pertanto, secondo la Corte la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera d), sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., deve essere dichiarata non fondata, poiché non è ravvisabile la violazione del divieto posto dall'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche.

L'art. 5, comma 3, lettera e), invece, introduce a carico degli operatori di telecomunicazioni, che intendano presentare istanza di autorizzazione dell'impianto, un adempimento che in effetti non risulta espressamente previsto dal codice delle comunicazioni elettroniche, nonostante il carattere analitico e di dettaglio di molte delle sue previsioni. Si tratta dell'obbligo di presentare un apposito certificato fideiussorio relativo agli oneri di smantellamento e ripristino ambientale che non è compreso nell'elenco dei documenti da produrre a corredo dell'istanza di autorizzazione, contenuto nel previgente Allegato n. 13 al codice delle comunicazioni elettroniche. La previsione in esame si discosta dalla disciplina statale del procedimento autorizzatorio, poiché richiede agli operatori di telecomunicazioni una prestazione di carattere pecuniario (quale è la stipula di un contratto a titolo oneroso, ossia di una polizza fideiussoria), non espressamente prevista tra quelle tipizzate dall'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche.

A giudizio della Corte la disposizione regionale censurata viola la disposizione espressa dal richiamato art. 93, la cui natura di principio fondamentale è stata più volte ribadita dalla Corte stessa «in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre a carico degli stessi oneri o canoni» (sentenze n. 246 del 2020, n. 47 del 2015, n. 272 del 2010, n. 450 del 2006 e n. 336 del 2005). Infatti, in mancanza di tale principio ogni regione «potrebbe liberamente prevedere obblighi "pecuniari" a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti» (sentenze n. 246 del 2020 e n. 272 del 2010). Per queste ragioni «finalità della norma è anche quella di "tutela della concorrenza", di garanzia di parità di trattamento e di misure volte a non ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nel settore» (sentenza n. 47 del 2015).

La Corte, dunque, in conclusione, affermando che la disposizione censurata richiede agli operatori del settore una prestazione di contenuto patrimoniale (la stipula e la produzione di

un’apposita garanzia fideiussoria) non prevista dalla legge statale ed escludendo che ciò realizzi una più accentuata semplificazione della procedura autorizzatoria stabilita dal codice delle comunicazioni elettroniche, dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 5, comma 3, lettera e).

SENTENZA N. 108
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 3, lettere *d*) ed *e*), della legge della Regione Molise 10 agosto 2006, n. 20 (Norme per la tutela della popolazione dall'inquinamento elettromagnetico generato da impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi), promosso dal Consiglio di Stato, sezione sesta, nel procedimento vertente tra Wind Tre spa e Comune di Campobasso e altri, con ordinanza del 5 novembre 2024, iscritta al n. 230 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione di Wind Tre spa e del Comune di Campobasso, nonché l'atto di intervento della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica dell'11 giugno 2025 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi l'avvocato Giuseppe Sartorio per Wind Tre spa, l'avvocata Claudia Angiolini per il Comune di Campobasso e l'avvocato Matteo Carmine Iacovelli per la Regione Molise;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 giugno 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Consiglio di Stato, sezione sesta, con l'ordinanza indicata in epigrafe (n. 230 reg. ord. del 2024) dubita della legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettere *d*), ed *e*), della legge reg. Molise n. 20 del 2006.

La disposizione censurata prevede che le domande di autorizzazione all'esercizio dei nuovi impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi siano corredate da «atto di impegno, sottoscritto dal titolare dell'impianto o da suo legale rappresentante, ad una corretta manutenzione dell'impianto, ove, ai fini della protezione della popolazione, devono essere rispettate le prescrizioni fornite dall'ARPAM; il titolare dell'impianto o il suo legale rappresentante devono impegnarsi altresì ad eseguire, nel caso di disattivazione, i relativi interventi sull'impianto fino alla completa demolizione, ripristinando il sito in armonia con il contesto ambientale» (lettera *d*); nonché da un «certificato fidejussorio relativo agli oneri di smantellamento e ripristino ambientale» (lettera *e*).

Ad avviso del Consiglio di Stato, la disposizione regionale in esame violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché, nel richiedere ulteriori adempimenti, non previsti dalla legge statale, ai fini dell'autorizzazione dei nuovi impianti, si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale della materia «ordinamento della comunicazione» posto dall'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche, che, al comma 1, nella versione applicabile *ratione temporis*, vietava a tutte le pubbliche amministrazioni di «imporre, per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri o canoni che non siano stabiliti per legge».

2.– All'esame della questione di legittimità costituzionale è opportuno premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale in cui si colloca la disposizione censurata.

Essa si inserisce nell'ambito della legge reg. Molise n. 20 del 2006, con cui – al fine di salvaguardare l'ambiente e tutelare la salute della popolazione dall'esposizione ai campi elettromagnetici – il legislatore regionale ha dettato la disciplina dell'«installazione dei nuovi impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi» (art. 1, comma 1, lettera *a*, della legge reg. Molise n. 20 del 2006), nonché «per la modifica e l'adeguamento [degli] impianti esistenti» (art. 1, comma 1, lettera *b*, della legge reg. Molise n. 20 del 2006).

In particolare, la disposizione censurata si trova nell'art. 5 della legge regionale sopra indicata, rubricata «Regime autorizzatorio per nuovi impianti» di telecomunicazione e radiodiffusione.

2.1.– Nel caso in esame, è denunciata la violazione del parametro interposto costituito dall'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche, nella versione applicabile *ratione temporis*, antecedente all'entrata in vigore del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche (rifusione)».

Infatti, il provvedimento impugnato nel giudizio *a quo* è stato adottato il 24 giugno 2021, quindi prima del 24 dicembre 2021, data di entrata in vigore del d.lgs. n. 207 del 2021, che, con l'art. 1, ha sostituito, tra molti altri, gli artt. 86 e 93 cod. comunicazioni elettroniche. In virtù del principio *tempus regit actum*, la legittimità dell'atto amministrativo deve essere esaminata con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione (sentenze n. 172 del 2024 e n. 170 del 2019).

2.2.– La disciplina statale del settore delle telecomunicazioni e, in particolare, del procedimento di autorizzazione, è contenuta nel citato codice delle comunicazioni elettroniche, adottato in attuazione della delega impartita dall'art. 41 della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti), che, al comma 1, pone l'obiettivo del «riassetto delle disposizioni vigenti conseguenti al recepimento delle direttive 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE e 2002/22/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002». La legge delega ha, dunque, prescritto di recepire le direttive europee in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, volte a garantire agli imprenditori l'accesso al settore con criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, nonché a consentire agli utenti finali la fornitura del servizio universale, senza distorsioni della concorrenza.

All'art. 41, comma 2, lettera *a*), numeri 1), 3), 4) e 8), la legge n. 166 del 2002 ha prescritto al legislatore delegato di attenersi ai seguenti criteri: «garanzia di accesso al mercato con criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità; […] previsione di procedure tempestive, non discriminatorie e trasparenti per la concessione del diritto di installazione di infrastrutture e ricorso alla condivisione delle strutture; […] riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi, nonché regolazione uniforme dei medesimi procedimenti anche con riguardo a quelli relativi al rilascio di autorizzazioni per l'installazione delle infrastrutture di reti mobili […] garanzia della fornitura del servizio universale, senza distorsioni della concorrenza».

2.3.– Come affermato più volte da questa Corte, il cod. comunicazioni elettroniche ha perseguito «un vasto processo di liberalizzazione delle reti e dei servizi nei settori convergenti delle telecomunicazioni, dei media e delle tecnologie dell'informazione [...] secondo le linee di un ampio disegno europeo tendente a investire l'intera area dei servizi pubblici» (sentenza n. 25 del 2009 e, in termini analoghi, n. 336 del 2005). I principî di derivazione comunitaria, contenuti nelle quattro direttive sopra richiamate, «sono stati espressamente recepiti dall'art. 4 del decreto [n. 259 del 2003], il quale prevede che la disciplina delle reti (e dei servizi) è volta a salvaguardare i diritti costituzionalmente garantiti di "libertà di comunicazione", nonché di "libertà di iniziativa economica e suo esercizio in regime di concorrenza, garantendo un accesso al mercato delle reti e servizi di comunicazione elettronica secondo criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità"» (ancora, sentenza n. 335 del 2006, che richiama l'art. 4, comma 1, lettere *a* e *c*, cod. comunicazioni elettroniche all'epoca vigente).

Il comma 3 dello stesso art. 4 disponeva, inoltre, nella versione applicabile *ratione temporis*, che la suddetta disciplina è volta anche a «promuovere la semplificazione dei procedimenti amministrativi

e la partecipazione ad essi dei soggetti interessati, attraverso l'adozione di procedure tempestive, non discriminatorie e trasparenti nei confronti delle imprese che forniscono reti e servizi di comunicazione elettronica» (lettera *a*), nonché a «promuovere lo sviluppo in regime di concorrenza delle reti e servizi di comunicazione elettronica, ivi compresi quelli a larga banda e la loro diffusione sul territorio nazionale, dando impulso alla coesione sociale ed economica anche a livello locale» (lettera *e*; le disposizioni sono puntualmente citate nella richiamata sentenza n. 336 del 2005).

2.4.– In linea con le prescrizioni comunitarie, il codice delle comunicazioni elettroniche ha quindi dettato una disciplina volta a promuovere la semplificazione dei procedimenti per l'installazione delle infrastrutture di rete attraverso l'adozione di procedure uniformi e tempestive, anche al fine di garantire l'attuazione delle regole della concorrenza (sentenze n. 265 del 2006 e n. 336 del 2005, più volte citata).

Il previgente art. 86, comma 3, cod. comunicazioni elettroniche, ha assimilato a ogni effetto le infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione alle opere di urbanizzazione primaria. Era stata dunque condivisa l'impostazione, già accolta dalla giurisprudenza amministrativa, secondo cui gli impianti di telecomunicazione, in quanto opere di interesse generale che presuppongono la realizzazione di una rete che consenta un'uniforme copertura al territorio, debbono essere considerati assimilabili alle opere di urbanizzazione primaria (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 3 settembre 2018, n. 5168)

La localizzazione degli impianti risulta, dunque, indifferente alle diverse destinazioni di zona previste dal piano regolatore e compatibile con qualsiasi destinazione urbanistica (artt. 86, 87 e 87-*bis* cod. comunicazioni elettroniche, nelle versioni previgenti e applicabili nel giudizio *a quo*). Ciò è indicativo del riconoscimento, da parte del legislatore statale, della necessaria capillarità nella realizzazione delle infrastrutture della rete di telecomunicazioni.

Si tratta dunque di opere, per quanto private, di pubblica utilità, sottoposte a una disciplina fondata su chiari intenti acceleratori, in ragione del loro rilievo per lo sviluppo infrastrutturale del Paese e per l'avanzamento della copertura della rete su tutto il territorio nazionale.

2.5.– Con particolare riferimento a quest'ultimo aspetto, va evidenziato che dalla Relazione annuale per il 2024 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) emerge che, al 31 dicembre 2023, solo il 59,6 per cento delle famiglie è stato raggiunto dalla copertura della rete in fibra, a fronte del 30 per cento nel 2019 (pag. 10). Inoltre, anche in considerazione della particolare conformazione del territorio statale e della non uniforme distribuzione della popolazione, permangono le cosiddette "aree bianche", ovvero zone meno servite, dove la densità abitativa è più bassa e la realizzazione dell'infrastruttura di rete più complessa o meno conveniente.

Pertanto, pur in presenza di una progressione dei valori di copertura della rete in fibra, risulta tuttora necessario un notevole sforzo nel potenziamento delle infrastrutture di rete al fine di garantire un servizio più omogeneo e inclusivo nel territorio nazionale e di migliorare l'accesso alle tecnologie digitali. Si tratta di obiettivi fondamentali al fine di dare «impulso alla coesione sociale ed economica anche a livello locale» (ancora, sentenza n. 336 del 2005, che cita l'obiettivo stabilito dall'art. 4, comma 3, lettera *e*, cod. comunicazioni elettroniche, nella versione allora vigente).

2.6.– Quanto al procedimento autorizzatorio relativo alle infrastrutture, l'art. 87 cod. comunicazioni elettroniche ha adottato una particolare strategia di semplificazione, che si impernia sia sull'unificazione delle diverse valutazioni nell'ambito di un solo procedimento, sia sulla qualificazione dell'inerzia serbata dall'amministrazione come assenso tacito.

L'autorizzazione prevista dagli artt. 87 e seguenti cod. comunicazioni elettroniche riveste, infatti, carattere «omnicomprensivo» e riguarda tutti i profili connessi alla realizzazione e all'attivazione dell'impianto. Ciò risulta in linea con il criterio di delega impartito dal richiamato art. 41, comma 2, lettera *a*), numeri 3 e 4, sulla tempestività, trasparenza e non discriminazione delle procedure di rilascio dei titoli, nonché sulla riduzione dei termini e sulla loro regolazione uniforme.

Come riconosciuto da questa Corte, sono dunque i principi di tempestività e semplificazione sottesi al codice delle comunicazioni elettroniche a richiedere «di regola un intervento del legislatore

statale che garantisca l'esistenza di un unitario procedimento sull'intero territorio nazionale, caratterizzato, inoltre, da regole che ne consentano una conclusione in tempi brevi» (ancora una volta, sentenza n. 336 del 2005). La confluenza in un unico procedimento dell'iter finalizzato all'ottenimento dell'autorizzazione a costruire tali impianti risponde proprio ai principi generali sopra richiamati (sentenze n. 265 e n. 129 del 2006; ordinanza n. 203 del 2006).

2.7.– Anche l'art. 93, cod. comunicazioni elettroniche, all'epoca vigente e rubricato «Divieto di imporre altri oneri», risponde alle medesime esigenze di semplificazione, uniformità e accelerazione delle procedure volte alla realizzazione della rete di telecomunicazioni.

Al comma 1, tale disposizione prevedeva che «[l]e Pubbliche Amministrazioni, le Regioni, le Province ed i Comuni non possono imporre per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri o canoni che non siano stabiliti per legge». Un divieto analogo era previsto anche dal d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni) e, in particolare, all'art. 238 (Divieto di imporre altri oneri), abrogato dal cod. comunicazioni elettroniche a decorrere dal 16 settembre 2003.

Lo stesso art. 93, al comma 2, disponeva che «[g]li operatori che forniscono reti di comunicazione elettronica hanno l'obbligo di tenere indenne la Pubblica Amministrazione, l'Ente locale, ovvero l'Ente proprietario o gestore, dalle spese necessarie per le opere di sistemazione delle aree pubbliche specificamente coinvolte dagli interventi di installazione e manutenzione e di ripristinare a regola d'arte le aree medesime nei tempi stabiliti dall'Ente locale. Nessun altro onere finanziario, reale o contributo può essere imposto, in conseguenza dell'esecuzione delle opere di cui al Codice o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica […]».

2.7.1.– L'art. 93, comma 2, cod. comunicazioni elettroniche è stato oggetto di due interventi di interpretazione autentica.

Dapprima, il decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 33, recante «Attuazione della direttiva 2014/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità», in vigore dal 10 marzo 2016, ha stabilito, all'art. 12, comma 3, che «[l]'articolo 93, comma 2, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, e successive modificazioni, si interpreta nel senso che gli operatori che forniscono reti di comunicazione elettronica possono essere soggetti soltanto alle prestazioni e alle tasse o canoni espressamente previsti dal comma 2 della medesima disposizione».

Questa norma interpretativa è stata modificata dal decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, che, con l'art. 8-*bis*, comma 1, lettera *c*), vi ha aggiunto un inciso finale, in base al quale resta «escluso ogni altro tipo di onere finanziario, reale o contributo, comunque denominato, di qualsiasi natura e per qualsivoglia ragione o titolo richiesto».

A fronte dell'ampia previsione contenuta nell'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche, nella sua versione previgente, le successive modifiche evidenziano l'intento del legislatore di specificare la tipologia di oneri e canoni che non possono essere posti a carico degli operatori di telecomunicazione. L'art. 54 cod. comunicazioni elettroniche nella formulazione attuale, introdotto dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 207 del 2021, in sostituzione del precedente art. 93, ha precisato, poi, che gli oneri a carico degli operatori del settore possono essere solo quelli stabiliti dallo stesso codice, con esclusione, pertanto, di oneri previsti da altre norme di rango primario.

Infine, il divieto è stato esteso anche alle spese «per la modifica o lo spostamento di opere o impianti resisi necessari per ragioni di viabilità o di realizzazione di opere pubbliche», come previsto dall'art. 32, comma 1, lettera *c-bis*, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante «Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)», convertito, con modificazioni, nella legge 29 giugno 2022, n. 79.

2.8.– Questa Corte ha ripetutamente affermato che il divieto di cui all'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche costituisce espressione di un principio fondamentale della materia, in quanto «"finalità

della norma è anche quella di 'tutela della concorrenza', di garanzia di parità di trattamento e di misure volte a non ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nel settore"» (sentenza n. 47 del 2015; in senso analogo, sentenze n. 272 del 2010, n. 450 del 2006, e n. 336 del 2005).

È stato rilevato che, in mancanza di un tale principio, ogni regione «potrebbe liberamente prevedere obblighi "pecuniari" a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio, appunto, di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti» (sentenza n. 246 del 2020, che richiama la sentenza n. 272 del 2010).

Più in generale, è stato riconosciuto che le esigenze di celerità e la conseguente riduzione dei termini per l'autorizzazione all'installazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica costituiscono, per finalità di tutela di istanze unitarie, principi fondamentali della materia «ordinamento della comunicazione» (sentenze n. 265 del 2006 e n. 336 del 2005).

Si tratta di una scelta ordinamentale che si pone in armonia con l'esigenza di un'installazione capillare delle infrastrutture, ritenuta strumentale rispetto all'obiettivo di matrice europea della copertura universale del territorio.

3.– Ciò premesso, deve essere in primo luogo disattesa l'eccezione preliminare di inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza.

Le difese della Regione Molise e del Comune di Campobasso lamentano che nel giudizio *a quo* sarebbe mancata una rituale decisione sull'eccezione preliminare di inammissibilità dell'appello sollevata dal Comune di Campobasso, avendo il giudice *a quo* respinto tale eccezione con ordinanza, anziché con sentenza.

Nel caso in esame, il Consiglio di Stato non si è limitato a sospendere il giudizio per la questione di legittimità costituzionale, previo esame incidentale delle eccezioni preliminari, ma ha attribuito alla statuizione sull'eccezione di inammissibilità dell'appello una portata effettivamente decisoria, sebbene non definitoria dell'intero giudizio.

Alla luce del principio di prevalenza della sostanza sulla forma, enunciato dalla giurisprudenza ordinaria e amministrativa, i provvedimenti che contengono una statuizione di natura decisoria (sulla giurisdizione, sulla competenza, ovvero su questioni pregiudiziali del processo o preliminari di merito), anche quando non definiscono il giudizio e, ancorché qualificati ordinanza, vanno considerati sentenze non definitive (Corte di cassazione, sesta sezione civile, ordinanza 13 aprile 2022, n. 12065; sezioni unite civili, sentenza 11 dicembre 2007, n. 25837; sezione lavoro, sentenza 7 aprile 2006, n. 8174; sezioni unite civili, sentenze 24 ottobre 2005, n. 20470 e 24 febbraio 2005, n. 3816; Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenze 21 agosto 2023, n. 7858 e 19 luglio 2023, n. 7076). Deve escludersi, pertanto, che nel giudizio *a quo* sia mancata una decisione sull'eccezione preliminare di inammissibilità dell'appello.

Il rimettente ha sufficientemente e non implausibilmente motivato sull'ammissibilità dell'appello e, quindi, sulla rilevanza della questione: tanto è sufficiente a superare il vaglio di ammissibilità, che per la costante giurisprudenza costituzionale «è meramente estern[o] e strumentale al riscontro di una adeguata motivazione in punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale» (sentenze n. 62 del 2025 e n. 49 del 2024; nello stesso senso, tra le molte, sentenze n. 59 del 2025, n. 164 del 2023, n. 193 e n. 192 del 2022 , n. 240 e n. 32 del 2021 e n. 224 del 2020).

4.– Deve essere parimenti respinta l'eccezione di inammissibilità, sollevata dalla Regione Molise, secondo cui il giudice *a quo* non avrebbe proceduto al doveroso tentativo di interpretazione conforme, in particolare nel senso di ritenere che l'atto di impegno e la certificazione fideiussoria non siano necessari ai fini dell'autorizzazione dell'impianto, bensì solo con riferimento alla sua messa in esercizio.

Il Consiglio di Stato ha esplorato in maniera approfondita la possibilità di un'interpretazione conforme alla Costituzione, ma l'ha consapevolmente esclusa alla luce del tenore letterale della disposizione censurata e del suo significato, anche sotto il profilo sistematico.

Come chiarito ormai da tempo e in modo costante dalla giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'ammissibilità della questione è sufficiente che il giudice *a quo* abbia motivato – come qui ha

fatto – sulle ragioni di impraticabilità dell'interpretazione adeguatrice, mentre la valutazione circa la condivisibilità dell'esito interpretativo raggiunto dal rimettente attiene alla successiva verifica di fondatezza della questione (tra le più recenti, sentenze n. 73 e n. 23 del 2025; n. 163, n. 105 e n. 6 del 2024).

5.– Va rigettata l'ulteriore eccezione, sollevata dalla Regione Molise, di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza poiché, anche in caso di accoglimento della questione in esame, i comuni – quali enti esponenziali della comunità amministrata – sarebbero comunque legittimati a imporre garanzie a tutela di interessi pubblici di cui sono titolari, anche a prescindere dalla previsione legislativa regionale.

Tuttavia, tale possibilità deve ritenersi preclusa dal chiaro tenore testuale dell'art. 93, comma 1, cod. comunicazioni elettroniche, applicabile *ratione temporis* che – in coerenza con le esigenze di uniformità e semplificazione sottese alla disciplina del codice delle comunicazioni elettroniche – vieta espressamente ai comuni (oltre che a tutte le altre pubbliche amministrazioni) di imporre ai soggetti operanti sul proprio territorio «oneri o canoni che non siano stabiliti per legge» ai fini del rilascio delle autorizzazioni.

6.– Quanto al merito, non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera *d*), della legge reg. Molise n. 20 del 2006, mentre lo è quella della lettera *e*) del comma 3 dello stesso art. 5.

6.1.– Nel caso in esame, il Consiglio di Stato denuncia il contrasto della disposizione regionale censurata con l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché, nel richiedere ulteriori adempimenti non previsti dalla legge statale al fine dell'autorizzazione di nuovi impianti, violerebbe il principio fondamentale della materia «ordinamento della comunicazione» posto dall'art. 93, comma 1, cod. comunicazioni elettroniche, che, nella versione applicabile *ratione temporis*, vietava a tutte le pubbliche amministrazioni di imporre «oneri o canoni che non siano stabiliti per legge».

6.2.– Occorre, innanzitutto, superare alcuni argomenti spesi dalla Regione Molise e dal Comune di Campobasso a sostegno della non fondatezza della questione in esame.

Si deve escludere, in particolare, che la riserva di legge prevista dall'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche consenta anche un intervento del legislatore regionale.

Questa Corte ha già escluso tale possibilità, sul rilievo che, se così non fosse, sarebbe contraddetta la stessa *ratio legis*, individuata nella finalità di «evitare che ogni Regione possa liberamente prevedere obblighi "pecuniari" a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio» (sentenza n. 246 del 2020; nello stesso senso, sentenza n. 272 del 2010).

6.3.– Inoltre, risulta corretto il presupposto interpretativo da cui muove il Consiglio di Stato.

Infatti, non può essere condivisa l'interpretazione, sostenuta dalle difese della Regione Molise e del Comune di Campobasso, secondo la quale la disposizione censurata richiederebbe l'atto di impegno e la certificazione fideiussoria non ai fini dell'autorizzazione all'impianto, bensì solo con riferimento al suo esercizio.

Tale interpretazione – oltre a contrastare con il dato letterale della disposizione regionale censurata, espressamente dedicata alla disciplina delle autorizzazioni «per nuovi impianti» – porterebbe a conseguenze incoerenti anche sul piano sistematico. Infatti, oltre a non essere ipotizzabile, per l'operatore di telecomunicazioni, alcuna utilità derivante dalla sola realizzazione dell'infrastruttura disgiunta dalla sua messa in esercizio, tale ricostruzione porterebbe a riconoscere uno svolgimento bifasico della procedura di autorizzazione: la prima fase, sostanzialmente priva di utilità per l'operatore, avente a oggetto la sola installazione dell'infrastruttura; la seconda, volta a consentire l'attivazione e l'esercizio dell'impianto. Ciò risulta incompatibile con la disciplina statale dell'autorizzazione, che – in applicazione dei principi di tempestività, semplificazione e uniformità – configura il titolo abilitativo come un atto unico e onnicomprensivo.

Deve ritenersi che la disposizione regionale censurata imponga di allegare il certificato fideiussorio e l'atto di impegno sin dalla presentazione dell'istanza di autorizzazione e non solo ai fini della successiva attivazione dell'impianto.

6.4.– Ciò posto, occorre, di seguito, esaminare distintamente i due adempimenti richiesti dalla disposizione regionale censurata.

7.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera *d*), della legge reg. Molise n. 20 del 2006 non è fondata.

La disposizione in esame prevede l'allegazione all'istanza di autorizzazione di un atto d'impegno alla corretta manutenzione dell'impianto, nel rispetto delle prescrizioni impartite dall'ARPAM, nonché al ripristino del sito al momento della sua disattivazione.

In effetti, l'art. 107 cod. comunicazioni elettroniche, al comma 1, sia prima che dopo le modifiche da ultimo introdotte, già impone l'obbligo per gli operatori di telecomunicazioni di presentare una «dichiarazione di impegno ad osservare specifici obblighi, quali […] il rispetto delle norme di sicurezza, di protezione ambientale, di salute della popolazione ed urbanistiche», come condizione necessaria ai fini dell'autorizzazione generale all'espletamento dell'attività.

Anche il successivo art. 115, comma 2, cod. comunicazioni elettroniche, pure nel testo vigente, stabilisce che «[i]l soggetto, titolare di autorizzazione generale, è tenuto a rispettare le disposizioni vigenti in materia di sicurezza, di salute della popolazione, di protezione ambientale, nonché le norme urbanistiche e quelle dettate dai regolamenti comunali in tema di assetto territoriale».

Inoltre, lo stesso art. 93, comma 2, primo periodo, cod. comunicazioni elettroniche, nella precedente versione (ora trasfusa nell'art. 54, comma 6, del codice vigente), dispone che «[g]li operatori che forniscono reti di comunicazione elettronica hanno l'obbligo di tenere indenne la Pubblica Amministrazione, l'Ente locale, ovvero l'Ente proprietario o gestore, dalle spese necessarie per le opere di sistemazione delle aree pubbliche specificamente coinvolte dagli interventi di installazione e manutenzione e di ripristinare a regola d'arte le aree medesime nei tempi stabiliti dall'Ente locale».

La disposizione censurata non determina né un aggravamento della procedura di autorizzazione né impone «oneri o canoni» ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge statale. Essa si limita a ribadire e a specificare il contenuto di un obbligo, già previsto dal codice delle comunicazioni elettroniche, avente a oggetto il corretto svolgimento del servizio – nel rispetto delle norme di sicurezza, di protezione ambientale e di salute della popolazione – e, in caso di disattivazione, il ripristino delle aree coinvolte dagli interventi di installazione degli impianti.

Pertanto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera *d*), della legge reg. Molise n. 20 del 2006, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., deve essere dichiarata non fondata, poiché non è ravvisabile la violazione del divieto posto dall'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche.

8.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera *e*), della legge reg. Molise n. 20 del 2006 è, invece, fondata.

Questa disposizione introduce a carico degli operatori di telecomunicazioni che intendano presentare istanza di autorizzazione dell'impianto un adempimento che in effetti non risulta espressamente previsto dal codice delle comunicazioni elettroniche, nonostante il carattere analitico e di dettaglio di molte delle sue previsioni. Si tratta dell'obbligo di presentare un apposito certificato fideiussorio relativo agli oneri di smantellamento e ripristino ambientale che non è compreso nell'elenco dei documenti da produrre a corredo dell'istanza di autorizzazione, contenuto nel previgente Allegato n. 13 al codice delle comunicazioni elettroniche.

La previsione in esame si discosta dalla disciplina statale del procedimento autorizzatorio, poiché richiede agli operatori di telecomunicazioni una prestazione di carattere pecuniario (quale è la stipula di un contratto a titolo oneroso, ossia di una polizza fideiussoria), non espressamente prevista tra quelle tipizzate dall'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche.

Pertanto, la disposizione regionale censurata viola la disposizione espressa dal richiamato art. 93, la cui natura di principio fondamentale è stata più volte ribadita da questa Corte «in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre a carico degli stessi oneri o canoni» (sentenze n. 246 del 2020, n. 47 del 2015, n. 272 del 2010, n. 450 del 2006 e n. 336 del 2005).

Infatti, in mancanza di tale principio, come già ricordato, ogni regione «potrebbe liberamente prevedere obblighi "pecuniari" a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio, appunto, di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti» (sentenze n. 246 del 2020 e n. 272 del 2010). Per queste ragioni, come è stato chiarito, «finalità della norma è anche quella di "tutela della concorrenza", di garanzia di parità di trattamento e di misure volte a non ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nel settore» (sentenza n. 47 del 2015).

È vero che questa Corte ha riconosciuto che «[l]e Regioni, nel quadro e nel rispetto dei principî fondamentali così fissati dalla legge statale, ben possono prescrivere, eventualmente, ulteriori modalità procedimentali rispetto a quelle previste dallo Stato, in vista di una più accentuata semplificazione delle stesse» (sentenza n. 336 del 2005).

Ma, nel caso in esame, la disposizione censurata richiede agli operatori del settore una prestazione di contenuto patrimoniale (la stipula e la produzione di un'apposita garanzia fideiussoria) non prevista dalla legge statale: va escluso che ciò realizzi una più accentuata semplificazione della procedura autorizzatoria stabilita dal codice delle comunicazioni elettroniche.

Deve essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera *e*), della legge reg. Molise n. 20 del 2006, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera *e*), della legge della Regione Molise 10 agosto 2006, n. 20 (Norme per la tutela della popolazione dall'inquinamento elettromagnetico generato da impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi);

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera *d*), della legge reg. Molise n. 20 del 2006, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 93 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), nella versione applicabile *ratione temporis*, dal Consiglio di Stato, sezione sesta, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Marco D'ALBERTI, Redattore
Igor DI BERNARDINI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 17 luglio 2025
Il Cancelliere
F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 11 giugno 2025, n. 114

Materia: tutela della salute – sanità pubblica - servizio sanitario regionale (piano triennale del fabbisogno di personale)

Parametri invocati: artt. 3, 5, 32, 97, 117, commi terzo e quarto, 118 e 119 Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione Toscana e Regione Campania

Oggetto: art. 5, commi 1 e 2, del decreto-legge 7 giugno 2024, n. 73 (Misure urgenti per la riduzione dei tempi delle liste di attesa delle prestazioni sanitarie), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2024, n. 107

Esito:
- illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, secondo periodo, del decreto-legge 7 giugno 2024, n. 73 (Misure urgenti per la riduzione dei tempi delle liste di attesa delle prestazioni sanitarie), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2024, n. 107;
- illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 73 del 2024, come convertito;
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, primo periodo, del d.l. n. 73 del 2024, come convertito.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

La Corte costituzionale con la sentenza 114 del 2025 si è espressa sui ricorsi promossi dalla Regione Toscana e dalla Regione Campania in relazione all'articolo 5, commi 1 e 2, del decreto-legge 7 giugno 2024, n. 73 (Misure urgenti per la riduzione dei tempi delle liste di attesa delle prestazioni sanitarie), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2024, n. 107, per violazione degli articoli 3, 5, 32, 97, 117, commi terzo e quarto, 118 e 119 della Costituzione.

Secondo le regioni ricorrenti, il comma 2, secondo periodo, dell'articolo 5 violerebbe l'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione in quanto, nell'attribuire l'approvazione dei piani triennali dei fabbisogni del personale del Servizio sanitario regionale al Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, determinerebbe un'interferenza nelle scelte organizzative delle regioni condizionando l'efficacia del piano stesso.

Le decisioni relative al numero e alla tipologia del personale sanitario da assumere per l'efficiente erogazione dei servizi sanitari atterrebbero sia all'organizzazione del servizio sanitario, rientrante tra le competenze legislative residuali delle regioni ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, in quanto l'organizzazione del Servizio sanitario regionale sarebbe parte essenziale del sistema regionale, sia alla materia di competenza legislativa concorrente della tutela della salute di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Infatti, il piano triennale dei fabbisogni di personale, rappresenta per l'ente il quadro generale delle esigenze di personale nel triennio di riferimento e costituisce un adempimento obbligatorio e preliminare all'avvio di tutte le procedure di reclutamento di personale per garantire la piena funzionalità dei servizi, coerentemente con l'attività di programmazione generale dell'ente, nel rispetto dei vincoli finanziari. La disposizione impugnata, che attribuisce all'amministrazione statale il compito di approvare i piani di fabbisogno di personale sanitario regionale determina un'interferenza nelle scelte organizzative delle regioni condizionando l'efficacia del piano stesso.

Inoltre, la lesione delle competenze regionali in materia di organizzazione (art. 117, quarto comma, Cost.) e di tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.), non può ritenersi superata dalla previsione dell'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, quale condizione per l'adozione del decreto ministeriale di approvazione dei piani, non essendo nella specie ravvisabile un intreccio di competenze statali e regionali.

Le ricorrenti ritengono violato anche l'articolo 119 della Costituzione in quanto, pur volendo ritenere che la disposizione impugnata sia ascrivibile alla materia di competenza legislativa concorrente del coordinamento della finanza pubblica, nella quale allo Stato spetta la determinazione dei principi fondamentali, essa non contiene norme di principio, ma di dettaglio, e, attribuendo al Ministro il potere di approvare i piani di fabbisogno del personale, determinerebbe una limitazione dell'autonomia organizzativa della ricorrente stessa e una indebita ingerenza nella sua autonomia finanziaria.

La Corte costituzionale, nella sentenza in esame, conferma che la predisposizione e l'approvazione dei piani triennali di fabbisogno del personale attengono all'organizzazione, trattandosi di atti puntuali e vincolanti rivolti alla concreta programmazione e gestione delle risorse umane, che incidono direttamente sull'attività amministrativa. Ne consegue che "*l'approvazione del piano triennale di fabbisogno del personale sanitario regionale non può che essere affidato alla regione, in quanto, diversamente, si determinerebbe un vulnus all'autonomia programmatoria e gestionale delle regioni, in violazione dell'articolo 117, della Costituzione.*"

La Consulta conclude con la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 5 comma 2 secondo periodo poiché la previsione contenuta nella disposizione impugnata, che attribuisce a organi statali la competenza ad approvare i piani triennali di fabbisogno del personale, incide sia sulla competenza legislativa residuale in materia di organizzazione regionale di cui all'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, sia sulla competenza legislativa concorrente in materia di tutela della salute di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione (sentenze n. 84 del 2025, n. 202 del 2024, n. 9 del 2022 e n. 207 del 2010).

La Corte si pronuncia anche sulla questione di legittimità costituzionale, promossa dalla Regione Campania, relativa al comma 1, secondo periodo, dell'articolo 5 del decreto-legge 73/2024, come convertito, che ritiene fondata in riferimento agli articoli 5, 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione per violazione della sfera di attribuzioni regionali.

La disposizione impugnata prevede che l'«*incremento della misura massima del 5 per cento è autorizzato, previa verifica della congruità delle misure compensative della maggiore spesa di personale, con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano*».

Nel caso specifico, si tratterebbe di un controllo su decisioni relative alla riallocazione delle risorse del bilancio regionale che attiene a profili organizzativi di competenza della regione, dal momento che la scelta delle spese da ridurre per compensare i maggiori costi occorrenti per incrementare il personale sanitario costituisce il risultato di una ponderata valutazione delle possibili opzioni per la realizzazione delle finalità dell'ente.

Secondo la Corte, la disposizione impugnata nel prevedere l'autorizzazione con decreto ministeriale, di intesa con la Conferenza Stato-regioni, per poter incrementare i valori della spesa per il personale delle aziende e degli enti del SSN delle regioni e nel subordinare detta autorizzazione alla verifica della congruità delle misure compensative della maggiore spesa, incide nel merito delle singole scelte regionali con conseguente invasione della competenza della Regione in ambiti a essa riservati, e si risolvendosi, pertanto, in un accentramento di funzioni contrario ai principi di autonomia sanciti dagli articoli 5 e 119 della Costituzione.

Sebbene la Corte abbia più volte affermato che il legislatore statale, per ragioni di coordinamento finanziario connesse a obiettivi nazionali condizionati anche dagli obblighi eurounitari, potrebbe imporre alle regioni vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si dovessero tradurre in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali, ma la legge

statale, nell'imporre tali vincoli, affinché possa considerarsi rispettosa dell'autonomia delle regioni, può solo stabilire un limite complessivo della spesa, lasciando a queste ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi (in tal senso, sentenze n. 45 del 2025, n. 70 del 2023, n. 43 del 2016, n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004).

SENTENZA N. 114
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. 5, commi 1 e 2, del decreto-legge 7 giugno 2024, n. 73 (Misure urgenti per la riduzione dei tempi delle liste di attesa delle prestazioni sanitarie), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2024, n. 107, promossi dalla Regione Toscana, con ricorso notificato il 25 settembre 2024, depositato in cancelleria in pari data, e dalla Regione Campania, con ricorso notificato il 30 settembre 2024, depositato in cancelleria il 1° ottobre 2024, iscritti rispettivamente ai numeri 35 e 36 del registro ricorsi 2024 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, numeri 42 e 43, prima serie speciale, dell'anno 2024.

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

udito nell'udienza pubblica dell'11 giugno 2025 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi gli avvocati Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Almerina Bove per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 11 giugno 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Le Regioni Toscana e Campania (con ricorsi iscritti al reg. ric. numeri 35 e 36 del 2024) hanno complessivamente impugnato l'art. 5, commi 1 e 2, del d.l. n. 73 del 2024, come convertito.

2.– La Regione Toscana, con ricorso iscritto al n. 35 reg. ric. del 2024, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del d.l. n. 73 del 2024, come convertito, laddove prevede, al secondo periodo, che «[i] piani dei fabbisogni triennali per il servizio sanitario regionale predisposti dalle regioni sulla base della predetta metodologia sono approvati con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini del riscontro di congruità finanziaria», lamentando la violazione degli artt. 32, 117, commi terzo e quarto, 118 e 119 Cost.

2.1.– Sarebbe violato innanzitutto l'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. poiché l'approvazione dei piani triennali dei fabbisogni del personale sanitario da parte del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, inciderebbe sulle competenze della Regione afferendo ad aspetti pubblicistico-organizzativi riconducibili alla materia della tutela della salute, in quanto le decisioni relative al numero e alla tipologia del personale sanitario da assumere riguarderebbero la materia organizzazione sanitaria, rientrante tra le competenze legislative residuali delle regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. essendo l'organizzazione del SSR parte essenziale del sistema regionale. Il *vulnus* denunciato non sarebbe, d'altro canto, superato dalla previsione dell'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, quale condizione per l'adozione del decreto

ministeriale di approvazione dei piani, non essendo nella specie ravvisabile un intreccio di competenze statali e regionali.

2.2.– La disposizione in esame violerebbe il medesimo art. 117, commi terzo e quarto, unitamente all'art. 118 Cost.

Ritiene la ricorrente che la lesione delle competenze regionali in materia di organizzazione regionale (art. 117, quarto comma, Cost.) e di tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.), non potrebbe ritenersi superata dalla previsione dell'intesa per l'adozione del decreto ministeriale di approvazione dei piani dei fabbisogni del personale.

Neppure, ad avviso della Regione Toscana, potrebbe ritenersi sussistente il presupposto giuridico che legittima la chiamata in sussidiarietà, in quanto la finalità della disposizione impugnata non sottenderebbe un'esigenza di esercizio unitario, a livello statale, delle funzioni assegnate, con conseguente violazione dell'art. 118 Cost.

2.3.– La ricorrente ritiene che sia violato anche l'art. 119 Cost. in quanto, pur volendo ritenere che la disposizione impugnata sia ascrivibile alla materia di competenza legislativa concorrente del coordinamento della finanza pubblica, nella quale allo Stato spetta la determinazione dei principi fondamentali, essa non conterrebbe norme di principio, ma di dettaglio, e, attribuendo al Ministro il potere di approvare i piani di fabbisogno del personale, determinerebbe una limitazione dell'autonomia organizzativa della ricorrente stessa e una indebita ingerenza nella sua autonomia finanziaria.

2.4.– Infine, la disposizione violerebbe l'art. 32 Cost. unitamente all'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto, non prevedendo tempi e iter di approvazione dei piani di fabbisogno di personale, non consentirebbe agli enti e alle aziende del SSR di disporre assunzioni, di garantire l'erogazione delle prestazioni sanitarie e di soddisfare i LEA e, in tal modo, comprometterebbe il diritto alla salute.

3.– Con ricorso iscritto al n. 36 reg. ric. del 2024 la Regione Campania ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, del d.l. n. 73 del 2024, come convertito, in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, 5, 32, 97, 117, 118 e 119 Cost.

3.1.– La Regione impugna innanzitutto l'art. 5, comma 2, primo periodo, del d.l. n. 73 del 2024, come convertito, lamentando la violazione degli artt. 3, 5, 32, 97, 117, commi terzo, quarto e sesto, e 119 Cost.

La disposizione, secondo la ricorrente, limiterebbe l'esercizio delle competenze regionali in materia di tutela della salute poiché, non prevedendo strumenti perequativi, farebbe confluire meno risorse verso le regioni più svantaggiate, che si troverebbero sempre più sprovviste di strumenti per tutelare la salute dei cittadini e con sempre minore autonomia.

3.2.– La ricorrente censura altresì il secondo periodo del comma 2 dell'art. 5 del d.l. n. 73 del 2024, come convertito, lamentando il contrasto con gli artt. 5, 97, quest'ultimo per lesione del principio di buon andamento, 117, commi terzo, quarto e sesto, per violazione della sfera di attribuzioni regionali, e 118 Cost., con riguardo ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

3.3.– Infine, la Regione Campania impugna il comma 1 dell'art. 5 del d.l. n. 73 del 2024, come convertito, per violazione degli artt. 5, 117, 118 e 119 Cost., laddove subordina, al secondo periodo, l'incremento della spesa del personale (del 5 per cento fino alla concorrenza del 15 per cento) all'autorizzazione del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni.

La disposizione sarebbe costituzionalmente illegittima nella misura in cui riconosce al livello di governo centrale un potere di verifica e di autorizzazione in materie di competenza legislativa concorrente e residuale della regione, determinando un accentramento di funzioni contrario ai principi di autonomia (anche finanziaria) sanciti dagli artt. 5 e 119 Cost. e ledendo altresì la sfera di attribuzioni regionali di cui agli artt. 117 e 118 Cost.

4.– I due ricorsi promuovono questioni in parte analoghe con riguardo sia alle disposizioni impugnate, sia ai parametri costituzionali evocati; pertanto, i relativi giudizi possono essere riuniti, per essere definiti con un'unica pronuncia.

5.– Prima di affrontare il merito delle questioni, è opportuno premettere che l'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, aveva già stabilito un limite alla spesa per il personale degli enti del SSN delle regioni prevedendo la possibilità di un incremento annuo, ulteriormente rivedibile al rialzo a determinate condizioni.

In particolare, era stabilito che, dall'anno 2019, la spesa per il personale sanitario delle regioni, nell'ambito del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, non poteva superare il valore della spesa sostenuta nell'anno 2018, come certificata dal tavolo di verifica o, se superiore, il valore della spesa prevista dall'art. 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)». Tali valori potevano essere aumentati annualmente per un importo pari al 10 per cento dell'incremento del Fondo sanitario regionale rispetto all'esercizio precedente. Qualora nella regione fossero emersi ulteriori oggettivi fabbisogni di personale rispetto alle assunzioni consentite, valutati congiuntamente dal tavolo di verifica degli adempimenti e dal comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, poteva essere concesso un ulteriore incremento del 5 per cento, fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del Servizio sanitario regionale.

Dall'anno 2022 il predetto incremento è stato subordinato all'adozione di una metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale degli enti del Servizio sanitario nazionale.

La metodologia relativa alla definizione del fabbisogno di personale degli enti del SSN per gli anni 2022, 2023 e 2024 è stata adottata, ai sensi dell'art. 11, comma 1, del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 24 gennaio 2023, emanato previa acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, in data 21 dicembre 2022.

Tale metodologia trova applicazione fino all'adozione di quella prevista dall'art. 5, comma 2, del d.l. n. 73 del 2024, come convertito.

6.– Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del d.l. n. 73 del 2024, come convertito, laddove, al secondo periodo, prevede che «[i] piani dei fabbisogni triennali per il servizio sanitario regionale predisposti dalle regioni sulla base della predetta metodologia sono approvati con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini del riscontro di congruità finanziaria», promosse dalle Regioni Toscana e Campania, sono fondate in riferimento all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost.

L'art. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001 ha introdotto il piano triennale di fabbisogno del personale (PTFP), atto di programmazione adottato annualmente dalle amministrazioni pubbliche con una prospettiva triennale e approvato secondo la disciplina prevista dai relativi ordinamenti.

Il decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione 8 maggio 2018 (Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche), nel confermarne la natura programmatoria, specifica che il PTFP deve essere approvato dal competente organo deputato all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo, ai sensi dell'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Il PTFP, come già osservato da questa Corte, è, infatti, uno strumento programmatico, modulabile e flessibile per le esigenze di reclutamento e di gestione delle risorse umane necessarie all'organizzazione, nel cui ambito le amministrazioni possono coprire i posti vacanti, nei limiti delle facoltà di assunzione previste a legislazione vigente nonché nei limiti di spesa per il personale (in tal senso, sentenza n. 154 del 2019).

Il piano in questione è preliminare all'avvio di tutte le procedure di reclutamento da attivare per garantire la piena funzionalità dei servizi, coerentemente con l'attività di programmazione generale, e può essere modificato in relazione ai mutamenti delle esigenze normative, organizzative o funzionali, compatibilmente con le disponibilità finanziarie, con i limiti alle assunzioni di personale e con i vincoli di finanza pubblica.

La finalità del piano è quella di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili perseguendo obiettivi di *performance* organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi, di talché la sua adozione richiede che ciascuna amministrazione verifichi l'ottimale distribuzione delle risorse umane; individui le necessarie disponibilità finanziarie; indichi la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati.

Non a caso, infatti, l'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede che, nell'ambito di tale piano, le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, attività che, nel caso delle regioni, attengono, evidentemente, alla responsabilità regionale.

Il PTFP è contenuto nel piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), previsto per le amministrazioni pubbliche con più di 50 dipendenti dall'art. 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante «Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia», convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2021, n. 113, il quale, al comma 2, lettera *c*), dispone che quest'ultimo debba definire, tra l'altro, gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne; lo stesso PTFP deve altresì essere coerente con quanto stabilito dalle linee di indirizzo di cui all'art. 6-*ter* del d.lgs. n. 165 del 2001, aventi la finalità di orientare le amministrazioni pubbliche nella predisposizione dei rispettivi PTFP anche con riguardo a fabbisogni prioritari o emergenti legati alla transizione digitale ed ecologica.

Per quanto riguarda le aziende e gli enti del SSN, le linee guida definite con il d.m. 8 maggio 2018 prevedono che i PTFP devono essere predisposti in coerenza con i rispettivi atti aziendali, nel rispetto della legislazione vigente in materia di contenimento del costo del personale, essere compatibili con la cornice finanziaria del SSN, essere approvati dalle rispettive regioni e successivamente adottati in via definitiva dalle aziende e dagli enti stessi.

La definizione dei PTFP delle aziende e gli enti del SSN si fonda, quindi, su una complessiva analisi dei compiti istituzionali in termini di obiettivi, competenze, attività esercitate direttamente e professionalità necessarie in termini quantitativi e qualitativi.

Pertanto, la predisposizione e l'approvazione di tali piani attengono alla organizzazione, trattandosi di atti puntuali e vincolanti rivolti alla concreta programmazione e gestione delle risorse umane, che incidono direttamente sull'attività amministrativa e organizzativa della regione.

L'approvazione del piano triennale di fabbisogno del personale sanitario regionale non può quindi che essere affidato alla regione, in quanto, diversamente, si determinerebbe un *vulnus* all'autonomia programmatoria e gestionale delle regioni, in violazione dell'art. 117 Cost.

Dunque, la previsione contenuta nella disposizione impugnata, che attribuisce a organi statali la competenza ad approvare i PTFP, incide sia sulla competenza legislativa residuale in materia di organizzazione regionale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., sia sulla competenza legislativa concorrente in materia di tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 84 del 2025, n. 202 del 2024, n. 9 del 2022 e n. 207 del 2010). Ne consegue l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

Restano assorbite le ulteriori censure.

7.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, primo periodo, del d.l. n. 73 del 2024, come convertito, promosse dalla Regione Campania in riferimento agli artt. 3, 5, 32, 97, 117 e 119 Cost., non sono fondate.

La disposizione impugnata stabilisce che «[a] decorrere dall'anno 2025, ai fini della determinazione della spesa per il personale delle aziende e degli enti del SSN delle regioni, nell'ambito del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato e fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del Servizio sanitario regionale, con uno o più decreti del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e

le province autonome di Trento e di Bolzano, è adottata una metodologia per la definizione del fabbisogno di personale degli enti del SSN in coerenza con i valori di cui al comma 1».

Posti, per un verso, il rilievo del diritto costituzionale alla salute e, per l'altro, la sua natura di diritto finanziariamente condizionato, questa Corte ha «introdotto a partire dalla sentenza n. 169 del 2017, la nozione di "spesa costituzionalmente necessaria" (ripresa poi nelle sentenze n. 220 del 2021, n. 197 del 2019 e n. 87 del 2018)» (sentenza n. 195 del 2024), per rimarcare la necessità che, in un contesto di risorse limitate e caratterizzato dall'esigenza di contenimento della spesa pubblica, siano «prioritariamente ridotte le […] spese indistinte» e sia, invece, garantita quella funzionale al «"fondamentale" diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., che chiama in causa imprescindibili esigenze di tutela anche delle fasce più deboli della popolazione, non in grado di accedere alla spesa sostenuta direttamente dal cittadino» (sentenza n. 195 del 2024).

Proprio in questa prospettiva il d.l. n. 73 del 2024, come convertito, prevede il superamento del tetto di spesa per l'assunzione di personale sanitario, pur nel rispetto dell'equilibrio economico e finanziario, sulla base di una metodologia adottata con decreto interministeriale che tiene conto delle peculiarità dei servizi sanitari da erogare.

La metodologia attualmente in vigore, adottata con il già citato decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 24 gennaio 2023 – che riguarda in particolare la determinazione del fabbisogno del personale ospedaliero e di quello operante in assistenza domiciliare integrata –, fornisce i criteri per quantificare la disponibilità attuale di personale e per stimare il fabbisogno futuro, sulla base di dati forniti in modo volontario da nove regioni, tra le quali la Regione Campania.

Essa definisce, oltre agli standard organizzativi, il cosiddetto "metabolismo minimo", ossia il fabbisogno di funzionamento che rappresenta la dotazione di personale necessaria a garantire la possibilità di "rendere disponibile" il servizio, così come previsto nella programmazione regionale, e un "criterio di massima", in relazione all'attività programmatoria dei servizi.

La nuova metodologia dovrà determinare il fabbisogno di personale sanitario in relazione agli obiettivi fissati da atti programmatori adottati a monte, quali il piano sanitario nazionale (PSN) e quelli regionali (PSR), strutturati, questi ultimi, in funzione di profili variabili quali, ad esempio, fattori di contesto, che riguardano le caratteristiche socio-demografiche e i bisogni della popolazione, fattori organizzativi, tipi, volumi e costi delle attività erogate e di quelle che si intende erogare, strumenti tecnologici, caratteristiche professionali del personale sanitario già in forza e di quello che si reputa necessario acquisire.

Il PSN, alla cui predisposizione collaborano le regioni elaborando proposte per la soddisfazione delle esigenze territoriali (art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992), è lo strumento di programmazione sanitaria principale nel quale vengono definite le priorità da realizzare per rendere concreto il diritto alla salute. Esso indica le aree prioritarie di intervento con l'obiettivo di ridurre diseguaglianze sociali e territoriali, definisce i LEA, stabilisce la quota annuale di finanziamento da assicurare alle regioni, le finalità generali e i settori principali della ricerca nonché i criteri di verifica dei livelli di assistenza.

Il PSR rappresenta il piano strategico, nel quale sono definiti gli interventi per gli obiettivi di tutela della salute e per il funzionamento dei servizi occorrenti per soddisfare le esigenze specifiche della popolazione regionale anche in riferimento agli obiettivi del PSN.

Contestualmente all'individuazione dei LEA, per il periodo di validità del PSN, sono individuate le risorse finanziarie occorrenti, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica e con gli obblighi assunti dall'Italia in sede euro-unitaria (art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992).

È dunque in sede di predisposizione del piano sanitario nazionale e di quelli regionali, di definizione e aggiornamento dei LEA e di stanziamento delle risorse occorrenti per assicurare l'erogazione delle prestazioni sanitarie sul territorio nazionale, che vengono stabilite le opportune misure di perequazione evocate dalla ricorrente, occorrenti per ovviare alle diseguaglianze tra le regioni e tra i cittadini e per realizzare gli obiettivi di tutela della salute perseguiti dal SSN in ciascuna regione.

Una distribuzione iniqua delle risorse determina una disparità di trattamento nell'accesso ai servizi sanitari, in quanto risorse insufficienti compromettono la capacità di fornire servizi sanitari adeguati, mettendo a rischio il diritto alla salute dei cittadini, garantito – quale diritto fondamentale dell'individuo e interesse dell'intera collettività – dall'art. 32 Cost. Tuttavia, la disposizione impugnata si limita a prevedere l'adozione di una metodologia per la definizione di criteri generali destinati a determinare il fabbisogno di personale sanitario sulla base di valori stabiliti attraverso un iter condiviso con le regioni: tale disposizione non è, pertanto, di per sé, in grado né di aggravare, né di colmare i divari socio-economici esistenti tra le regioni italiane e di violare il diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., né tantomeno di invadere la competenza legislativa attribuita alle regioni dall'art. 117 Cost.

Neppure risulta violata l'autonomia regionale ex artt. 5 e 119 Cost. in quanto le regioni vengono coinvolte nel procedimento di definizione della predetta metodologia.

Quanto già argomentato vale anche a escludere la lesione dei principi di eguaglianza (art. 3 Cost.), buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), considerato che i criteri relativi al fabbisogno di personale sanitario, così come definiti con la predetta metodologia, vengono applicati a tutte le regioni sulla base di elementi oggettivi idonei a rendere possibile il corretto funzionamento del servizio sanitario regionale.

Per le ragioni che precedono non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, primo periodo, del d.l. n. 73 del 2024, come convertito, promosse, dalla Regione Campania, in riferimento a tutti i parametri evocati.

8.– La questione di legittimità costituzionale, promossa dalla Regione Campania, dell'art. 5, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 73 del 2024, come convertito, è fondata in riferimento agli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. per violazione della sfera di attribuzioni regionali.

La citata disposizione prevede che l'«incremento della misura massima del 5 per cento è autorizzato, previa verifica della congruità delle misure compensative della maggiore spesa di personale, con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

La disposizione impugnata, infatti, condiziona espressamente l'incremento del 5 per cento dei valori della spesa per il personale sanitario all'adozione di misure compensative per neutralizzare i corrispondenti costi e sottopone tali misure alla verifica della loro congruità da parte del Ministro della salute e del Ministro dell'economia e delle finanze, ai fini dell'autorizzazione alla maggiore spesa per l'assunzione del personale sanitario delle regioni.

Si tratta, nel caso specifico, di un controllo su decisioni relative alla riallocazione delle risorse del bilancio regionale che attiene a profili organizzativi di competenza della regione, dal momento che la scelta delle spese da ridurre per compensare i maggiori costi occorrenti per incrementare il personale sanitario costituisce il risultato di una ponderata valutazione delle possibili opzioni per la realizzazione delle finalità dell'ente.

La disposizione impugnata investe scelte regionali in una materia, la tutela della salute, di competenza legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., oltretutto in un ambito afferente all'organizzazione del personale, che attiene alla funzione amministrativa regionale di competenza legislativa residuale ex art. 117, quarto comma, Cost., comprimendo, in tal modo, l'autonomia organizzativa e finanziaria, di cui agli artt. 5 e 119 Cost.

Come previsto nell'ultimo periodo del terzo comma dell'art. 117 Cost., nelle materie di legislazione concorrente spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Nel caso di specie, la disposizione statale impugnata non si limita ad affermare il principio fondamentale dell'equilibrio economico e finanziario del SSR e della compatibilità con la programmazione regionale in materia di assunzioni, ma introduce una disposizione di dettaglio, di immediata applicazione nei confronti delle regioni, la quale subordina l'incremento della spesa per il personale sanitario regionale (nella misura massima del 5 per cento) alla verifica delle misure compensative adottate dalla regione e all'autorizzazione da

parte del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Il legislatore statale, per ragioni di coordinamento finanziario connesse a obiettivi nazionali condizionati anche dagli obblighi eurounitari, potrebbe imporre alle regioni vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si dovessero tradurre in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali, ma, come osservato da questa Corte, la legge statale, nell'imporre tali vincoli, affinché possa considerarsi rispettosa dell'autonomia delle regioni, può solo stabilire un limite complessivo della spesa, lasciando a queste ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi (in tal senso, sentenze n. 45 del 2025, n. 70 del 2023, n. 43 del 2016, n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004).

La disposizione impugnata, nel prevedere l'autorizzazione con decreto ministeriale, di intesa con la Conferenza Stato-regioni, per poter incrementare i valori della spesa per il personale delle aziende e degli enti del SSN delle regioni e nel subordinare detta autorizzazione alla verifica della congruità delle misure compensative della maggiore spesa, incide nel merito delle singole scelte regionali, in tal modo, invadendo la competenza della Regione in ambiti a essa riservati, e si risolve, pertanto, in un accentramento di funzioni contrario ai principi di autonomia sanciti dagli artt. 5 e 119 Cost.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, secondo periodo, del decreto-legge 7 giugno 2024, n. 73 (Misure urgenti per la riduzione dei tempi delle liste di attesa delle prestazioni sanitarie), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2024, n. 107;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 73 del 2024, come convertito;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, primo periodo, del d.l. n. 73 del 2024, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 32, 97, 117, commi terzo, quarto e sesto, e 119 della Costituzione, dalla Regione Campania, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Angelo BUSCEMA, Redattore
Valeria EMMA, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2025
Il Cancelliere
F.to: Valeria EMMA

Sentenza: 24 luglio 2025, n. 122

Materie: tutela della salute - assistenza specialistica ambulatoriale e protesica

Parametri invocati: artt. 117, terzo comma, e 81, terzo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 26 della legge della Regione Puglia 13 novembre 2024, n. 28, recante "Modifiche alla legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione fino a 150.000 volt) e disposizioni diverse"

Esito: illegittimità costituzionale della disposizione censurata

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge della Regione Puglia 13 novembre 2024, n. 28, recante "Modifiche alla legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione fino a 150.000 volt) e disposizioni diverse", per violazione degli artt. 117, terzo comma, in materia di coordinamento della finanza pubblica, e 81, terzo comma, Cost.

La norma regionale censurata dispone (comma 1) "la totale e immediata vigenza ed esecuzione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), con i relativi adeguamenti al nomenclatore regionale, e del decreto del Ministro della salute 23 giugno 2023 (Definizione delle tariffe dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica)".

Tale immediata vigenza ed esecuzione è disposta (comma 2) in deroga a qualsiasi atto amministrativo, anche di rango statale con cui siano state disposte deroghe ai termini di entrata in vigore.

Inoltre, la norma prevede (comma 3) la conseguente stabilizzazione delle prestazioni di specialistica ambulatoriale e protesica in precedenza erogate in modalità provvisoria, temporanea e sperimentale

Secondo il ricorrente, la predetta norma regionale contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto, violando il procedimento di formazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) stabilito dalla legislazione statale, avrebbe introdotto livelli essenziali di assistenza ulteriori a quelli erogati dal Servizio sanitario nazionale, incorrendo altresì nella violazione del divieto - gravante sulla Regione Puglia in quanto sottoposta a piano di rientro - di effettuare spese sanitarie non obbligatorie.

La norma impugnata contrasterebbe inoltre con il principio di congruità della spesa, sancito dall'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto la Regione Puglia avrebbe distolto risorse del Servizio sanitario regionale dalla finalità di rientro dal disavanzo finanziario in materia sanitaria.

In via preliminare, la Corte procede ad una ricostruzione del contesto normativo in cui si è inserito l'impugnato art. 26, nei termini seguenti.

- L'art. 1 del d.lgs. 502/1992 stabilisce, al comma 6, che i LEA comprendono le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni relativi alle aree di offerta individuate dal Piano sanitario nazionale e, al comma 7, che sono posti a carico del Servizio sanitario le tipologie di assistenza, i

servizi e le prestazioni sanitarie che presentano evidenze scientifiche di un significativo beneficio in termini di salute, a livello individuale o collettivo, a fronte delle risorse impiegate.

- Dopo la prima definizione dei suddetti LEA operata con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001, l'art. 5, comma 1, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), ne aveva prescritto l'aggiornamento, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro il 31 dicembre 2012, su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

- Successivamente, l'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)", ha disposto, al comma 553, l'aggiornamento del richiamato d.p.c.m. 29 novembre 2001 entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della stessa legge, precisando, al comma 554, che la definizione e l'aggiornamento dei LEA sono effettuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. Lo stesso art. 1 ha istituito, peraltro, al comma 556, un'apposita commissione nazionale, che, ai sensi del comma 558, deve formulare annualmente una proposta di aggiornamento dei LEA con le procedure indicate dai commi 554 e 559.

- La definizione e l'aggiornamento dei LEA sono stati operati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, il quale detta disposizioni relative all'assistenza specialistica ambulatoriale e all'assistenza protesica negli articoli da 15 a 19. L'art. 64, commi 2 e 3, di tale decreto ha subordinato, tuttavia, l'entrata in vigore delle suddette disposizioni all'adozione, ai sensi dell'art. 8-*sexies*, commi 5 e 7, del d.lgs. 502/1992, di un decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, deputato a definire le tariffe massime delle prestazioni previste dalle medesime disposizioni.

- A distanza di sei anni dall'adozione del d.p.c.m. 12 gennaio 2017, tali tariffe sono state definite dal decreto del Ministro della salute 23 giugno 2023, che ha tuttavia rinviato l'entrata in vigore delle disposizioni concernenti le tariffe per l'assistenza specialistica ambulatoriale al 1° gennaio 2024 e quelle per l'assistenza protesica al 1° aprile 2024. Tale entrata in vigore è stata poi ulteriormente differita. In particolare, dapprima, il decreto del Ministro della salute 31 dicembre 2023 ha rinviato al 1° aprile 2024 anche quella delle tariffe dell'assistenza specialistica ambulatoriale e, successivamente, il decreto del Ministro della salute 31 marzo 2024 ha differito al 1° gennaio 2025 l'entrata in vigore delle tariffe di entrambe le suddette tipologie di prestazioni.

- Da ultimo, sulla base dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni, il decreto del Ministro della salute 25 novembre 2024 ha sostituito le tariffe approvate nel 2023, fissando al 30 dicembre 2024 l'entrata in vigore delle proprie disposizioni, che non è stata ulteriormente differita.

- Infine, la l.r. Puglia 28/2024, che ha introdotto l'impugnato art. 26, è stata pubblicata nel B.U.R. Puglia n. 92 del 2024 ed è entrata in vigore, ai sensi del suo art. 36, il 14 novembre 2024, ovvero lo stesso giorno del raggiungimento dell'intesa Stato-Regioni prodromica all'adozione del citato d.m. 25 novembre 2024.

Effettuata la predetta ricostruzione del contesto normativo di riferimento, la Corte esamina la denunciata violazione del procedimento di formazione del decreto per la definizione delle tariffe dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica, delineato dall'art. 64, commi 2 e 3, del d.p.c.m. 12 gennaio 2017, mediante il rinvio alla disciplina dettata dall'art. 8-*sexies*, commi 5 e 7, del d.lgs. 502/1992.

L'art. 8-*sexies* del d.lgs. 502/1992 dispone che le strutture che erogano assistenza ospedaliera e ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale sono finanziate secondo un ammontare globale predefinito indicato negli accordi contrattuali e determinato in base alle funzioni assistenziali e alle altre attività svolte. Le funzioni assistenziali sono remunerate in base al costo standard di produzione del programma di assistenza, mentre le attività diverse, fra cui è ricompresa sia l'assistenza specialistica ambulatoriale che quella protesica, oltre all'assistenza ospedaliera per acuti,

sono remunerate in base a tariffe predefinite per prestazione. Le tariffe massime da corrispondere alle strutture accreditate sono determinate (comma 5) con decreto del Ministro della salute, sentita l'Agenzia per servizi sanitari regionali, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Le Regioni a loro volta adottano il proprio sistema tariffario, articolando tali tariffe per classi di strutture secondo le loro caratteristiche organizzative e di attività. Gli importi tariffari, fissati dalle singole Regioni, superiori alle tariffe massime, restano a carico dei relativi bilanci.

Sempre con decreto del Ministro della salute, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sono disciplinate le modalità di erogazione e di remunerazione dell'assistenza protesica, compresa nei LEA.

Le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 64 del del d.p.c.m. 12 gennaio 2017 sui LEA danno concreta attuazione, con riguardo all'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica, alla disciplina dell'art. 8-*sexies* e, in particolar modo, *sono finalizzate ad assicurare, anche per tali prestazioni, il punto di equilibrio tra la garanzia dei LEA e l'esigenza del contenimento della spesa pubblica. Per questa ragione, l'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992 rientra tra i principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica (oltre che fra quelli in materia di tutela della salute).*

L'erogazione delle prestazioni in questione è condizionata all'approvazione e all'applicabilità delle relative tariffe. Il riferimento testuale - contenuto nell'art. 64 del d.p.c.m. 12 gennaio 2017 - alla pubblicazione del decreto tariffe come momento di entrata in vigore delle previsioni del d.p.c.m. stesso in materia di assistenza specialistica ambulatoriale e protesica, *non può essere ragionevolmente inteso come idoneo a considerare la pubblicazione quale presupposto sufficiente a determinare l'applicabilità delle tariffe di cui sia stata espressamente rinviata l'entrata in vigore, precludendo tale rinvio, in radice, l'efficacia delle relative disposizioni.*

In sostanza, nella Regione Puglia le tariffe in questione sono diventate operative dal 14 novembre 2024, a fronte di previsioni statali che ne rinviavano l'efficacia in ultimo al 30 dicembre 2024.

Tanto premesso, ad avviso della Consulta è fondata la censura riferita all'art. 117, terzo comma, Cost., *in quanto l'impugnato art. 26, anticipando l'operatività delle tariffe delle prestazioni dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica a un momento in cui esse non erano ancora efficaci, ha violato l'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992.*

Se una disciplina, tanto più quando si configura come principio fondamentale della materia, impone uno specifico procedimento per l'adozione di un atto, anche gli interventi volti a incidere sul suo regime di efficacia o di applicabilità devono rispettare tale modello ed essere espressione del medesimo potere esercitato per adottare l'atto sul quale si incide.

Significativamente, i rinvii dell'entrata in vigore del decreto del 23 giugno 2023 sono stati disposti con una serie di successivi decreti ministeriali che sono stati adottati seguendo le forme di cui all'art. 8-*sexies.*

L'art. 26 della l.r. Puglia 28/2024, nell'incidere sul regime di efficacia del "decreto tariffe", la cui adozione deve avvenire ai sensi dei commi 5 e 7 dell'art. 8-*sexies* del d.lgs. 502/1992, ha, pertanto, violato un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica ed è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Le ulteriori questioni sollevate dal ricorrente sono considerate assorbite.

SENTENZA N. 122
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. 26 della legge della Regione Puglia 13 novembre 2024, n. 28, recante «Modifiche alla legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione fino a 150.000 volt) e disposizioni diverse», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 13 gennaio 2025, depositato in cancelleria il successivo 14 gennaio, iscritto al n. 2 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udita nell'udienza pubblica del 24 giugno 2025 la Giudice relatrice Maria Alessandra Sandulli;

uditi l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Paolo Scagliola per la Regione Puglia;

deliberato nella camera di consiglio del 24 giugno 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 2 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge reg. Puglia n. 28 del 2024, per violazione degli artt. 117, terzo comma, in materia di coordinamento della finanza pubblica, e 81, terzo comma, Cost.

L'impugnato art. 26 dispone «la totale e immediata vigenza ed esecuzione» del d.P.C.m. LEA, con i relativi adeguamenti al nomenclatore regionale, e del d.interm. 23 giugno 2023 (comma 1), anche in deroga ad atti amministrativi, pur se di rango statale, con i quali «siano state disposte deroghe ai termini di entrata in vigore» (comma 2); esso prevede, inoltre, la conseguente stabilizzazione delle prestazioni di specialistica ambulatoriale e protesica in precedenza erogate in modalità provvisoria, temporanea e sperimentale (comma 3).

A parere del ricorrente, l'art. 26 della legge reg. Puglia n. 28 del 2024 contrasterebbe, innanzitutto, con l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto, violando il procedimento di formazione dei LEA stabilito dalla legislazione statale, avrebbe introdotto livelli essenziali di assistenza ulteriori a quelli erogati dal Servizio sanitario nazionale, incorrendo così nella violazione del divieto – gravante sulla Regione Puglia, sottoposta alla disciplina del programma operativo per la prosecuzione del piano di rientro – di effettuare spese sanitarie non obbligatorie.

La norma impugnata contrasterebbe, altresì, con il principio di congruità della spesa, sancito dall'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto la Regione Puglia, in una condizione di risorse contingentate, non avrebbe potuto destinare a prestazioni non incluse nei LEA risorse del Servizio

sanitario regionale, distogliendole dalla finalità di rientro dal disavanzo finanziario in materia sanitaria. Ciò anche in ragione del fatto che le risorse individuate dal legislatore pugliese, a valere sul Fondo sanitario nazionale del 2024 (commi 1 e 4 dell'impugnato art. 26), ancora non erano state rese disponibili al momento dell'entrata in vigore della legge reg. Puglia n. 28 del 2024.

2.– All'esame delle questioni, anche con riguardo ai profili preliminari a essa inerenti, giova premettere la ricostruzione del contesto normativo in cui si è inserito l'impugnato art. 26.

2.1.– L'art. 1 del d.lgs. n. 502 del 1992 stabilisce, al comma 6, che «[i] livelli essenziali di assistenza comprendono le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni relativi alle aree di offerta individuate dal Piano sanitario nazionale» e, al comma 7, che «[s]ono posti a carico del Servizio sanitario le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni sanitarie che presentano, per specifiche condizioni cliniche o di rischio, evidenze scientifiche di un significativo beneficio in termini di salute, a livello individuale o collettivo, a fronte delle risorse impiegate».

Dopo la prima definizione dei suddetti LEA, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001 (Definizione dei livelli essenziali di assistenza), poi modificato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 novembre 2003 (Modifica del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 novembre 2001, recante «Definizione dei livelli essenziali di assistenza», in materia di certificazioni), l'art. 5, comma 1, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189, ne ha prescritto l'aggiornamento, nel rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro il 31 dicembre 2012, su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Successivamente, l'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», ha disposto, al comma 553, l'aggiornamento del richiamato d.P.C.m. 29 novembre 2001 entro 60 giorni dall'entrata in vigore della stessa legge, precisando, al comma 554, che la definizione e l'aggiornamento dei LEA devono essere effettuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Lo stesso art. 1 ha istituito, peraltro, al comma 556, un'apposita commissione nazionale, che, ai sensi del comma 558, deve formulare annualmente una proposta di aggiornamento dei LEA con le procedure indicate dai commi 554 e 559.

2.2.– La definizione e l'aggiornamento dei LEA di cui all'art. 1, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 sono stati operati dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017, il quale, per ciò che rileva nel presente giudizio, detta disposizioni relative all'assistenza specialistica ambulatoriale e all'assistenza protesica, negli articoli da 15 a 19.

L'art. 64, commi 2 e 3, del citato d.P.C.m. ha subordinato, tuttavia, l'entrata in vigore delle suddette disposizioni all'adozione, ai sensi dell'art. 8-*sexies*, commi 5 e 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, di un decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (comunemente noto come "decreto tariffe"), deputato a stabilire le relative tariffe.

A distanza di ben sei anni dall'adozione del d.P.C.m. LEA, tali tariffe sono state definite dal d.interm. 23 giugno 2023, pubblicato nella G.U. n. 181 del 4 agosto 2023, il quale tuttavia, all'art. 5, comma 1, ha rinviato l'entrata in vigore delle disposizioni concernenti le tariffe per l'assistenza specialistica ambulatoriale al 1° gennaio 2024 e quelle per l'assistenza protesica al 1° aprile 2024.

Tale entrata in vigore è stata poi ulteriormente differita. In particolare, dapprima, il d.interm. 31 dicembre 2023 ha rinviato al 1° aprile 2024 anche quella delle tariffe dell'assistenza specialistica ambulatoriale e, successivamente, il d.interm. 31 marzo 2024 ha differito al 1° gennaio 2025 l'entrata in vigore delle tariffe di entrambe le suddette tipologie di prestazioni, motivandola anche con l'esigenza di valutarne una più ampia revisione.

Da ultimo, sulla base dell'intesa raggiunta il 14 novembre 2024 in sede di Conferenza Stato-Regioni, il d.interm. 25 novembre 2024 ha sostituito le tariffe approvate nel 2023, fissando al 30 dicembre 2024 l'entrata in vigore delle proprie disposizioni, che non è stata ulteriormente differita.

Come sopra esposto (punto 1.1. del *Ritenuto in fatto*), la legge reg. Puglia n. 28 del 2024, che ha introdotto l'impugnato art. 26, è stata pubblicata nel B.U.R. Puglia n. 92 del 2024 ed è entrata in vigore, ai sensi del suo art. 36, il 14 novembre 2024, ovvero lo stesso giorno del raggiungimento dell'intesa Stato-Regioni prodromica all'adozione del citato d.interm. 25 novembre 2024.

3.– Ricostruito il quadro normativo in cui si inserisce l'impugnato art. 26, deve preliminarmente essere esaminata la richiesta della Regione Puglia di dichiarare la cessazione della materia del contendere.

In particolare, la resistente osserva che il d.interm. 23 giugno 2023, di cui l'impugnato art. 26 ha disposto la totale e immediata vigenza ed esecuzione, non sarebbe più stato vigente a partire dal 27 dicembre 2024, data di pubblicazione del d.interm. 25 novembre 2024 nella G.U. n. 302 del 2024. E aggiunge che, con la delib. Giunta reg. Puglia n. 1863 del 2024, la Regione ha recepito il nuovo nomenclatore tariffario, approvato con quest'ultimo decreto, e, comunque, l'impugnato art. 26 non avrebbe avuto concreta attuazione ed esecuzione; circostanza, quest'ultima, che sarebbe attestata dalla comunicazione del direttore del Dipartimento regionale della salute e benessere animale, depositata in atti.

L'istanza non può essere accolta, poiché non ricorrono entrambe le condizioni che, per giurisprudenza costituzionale costante (fra le più recenti, sentenze n. 198 del 2024, n. 80 del 2023, n. 242 e n. 4 del 2022), giustificano la dichiarazione della cessazione della materia del contendere. A prescindere da ogni considerazione sulla mancata applicazione dell'impugnato art. 26 (circostanza messa espressamente in discussione dal ricorrente), esso non è stato né abrogato né modificato in senso satisfattivo delle pretese avanzate nel ricorso. Il giudizio in via principale è condizionato, infatti, dalla «mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto (*ex multis*, sentenze n. 262 del 2016 e n. 118 del 2015)» (sentenza n. 195 del 2017), dovendosi individuare l'interesse a proporre e a coltivare il ricorso «nella tutela delle competenze legislative per come ripartite nella Costituzione: il corretto inquadramento delle competenze legislative rappresenta, in questo senso, l'utilità che ci si attende dalla pronuncia richiesta (*ex plurimis*, sentenze n. 56 del 2020, n. 178 del 2018 e n. 195 del 2017)» (sentenza n. 101 del 2021).

4.– Passando al merito, occorre innanzitutto esaminare – anche perché logicamente pregiudiziale – la denunciata violazione del procedimento di formazione del decreto per la definizione delle tariffe dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica, delineato dall'art. 64, commi 2 e 3, del d.P.C.m. LEA, mediante il rinvio alla disciplina dettata dall'art. 8-*sexies*, commi 5 e 7, del d.lgs. n. 502 del 1992; il che determinerebbe la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

È essenziale, preliminarmente, definire la portata precettiva del citato art. 8-*sexies*. Si ricorda, innanzitutto, che esso dispone, al comma 1, che «[l]e strutture che erogano assistenza ospedaliera e ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale sono finanziate secondo un ammontare globale predefinito indicato negli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-*quinquies* e determinato in base alle funzioni assistenziali e alle attività svolte nell'ambito e per conto della rete dei servizi di riferimento», prescrivendo, al comma 4, che, per le funzioni assistenziali, il criterio di remunerazione si basa sul «costo standard di produzione del programma di assistenza», mentre per le attività diverse, fra cui è ricompresa l'assistenza specialistica ambulatoriale, la remunerazione avviene in base a «tariffe predefinite» per prestazione. Tali tariffe, ai sensi del comma 5, sono fissate preventivamente, sia a livello statale, dove vengono stabilite periodicamente con decreto del Ministro della salute, sentita l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS) e d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sia a livello regionale, dove le regioni «adottano il proprio sistema tariffario, articolando tali tariffe per classi di strutture secondo le loro caratteristiche organizzative e di attività, verificate in sede di accreditamento delle strutture stesse».

Il comma 7 stabilisce, poi, che, sempre con decreto del Ministro della salute, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sono disciplinate le modalità di erogazione e di remunerazione dell'assistenza protesica, compresa nei LEA.

Attraverso la disciplina che si è passata in rassegna, il legislatore statale ha voluto assicurare che il sistema sanitario operi nel rispetto dei principi di efficienza e di economicità nell'uso delle risorse (così ancora il comma 5), mediante una programmazione *ex ante* delle prestazioni e la loro corretta remunerazione, in osservanza dei vincoli del finanziamento del SSN. A questi fini, l'art. 8-*sexies*, del d.lgs. n. 502 del 1992, nel ribadire la necessità del rispetto del principio del perseguimento dell'efficienza e dei vincoli di bilancio derivanti dalle risorse programmate a livello nazionale e regionale, stabilisce che le tariffe massime delle suddette prestazioni sono assunte come riferimento per la valutazione della congruità delle risorse a carico del SSN e che gli importi tariffari fissati dalle singole regioni, eventualmente in misura superiore a tali tariffe massime, restano a carico dei relativi bilanci (comma 5).

La remunerazione in base al sistema "a tariffa" persegue, infatti, lo «scopo di ottenere un maggiore controllo della spesa, programmata e suddivisa tra i diversi soggetti erogatori, grazie alla fissazione di volumi massimi delle prestazioni erogabili» e la definizione delle tariffe è stabilita – come si è visto – «all'esito di un complesso procedimento» (sentenza n. 94 del 2009), teso a realizzare «un ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare (almeno) i livelli essenziali di assistenza sanitaria e quella di garantire una più efficiente ed efficace spesa pubblica, anch'essa funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico del settore» (sentenza n. 76 del 2023). Per questa ragione, l'art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992 – come ha chiarito la sentenza n. 176 del 2023 – rientra tra i principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica (oltre che fra quelli in materia di tutela della salute).

Le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 64 del d.P.C.m. LEA danno concreta attuazione, con riguardo all'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica, alla richiamata disciplina dell'art. 8-*sexies* e, in particolar modo, sono finalizzate ad assicurare, anche per tali prestazioni, il ricordato punto di equilibrio tra la garanzia dei LEA e l'esigenza del contenimento della spesa pubblica, che, peraltro, spiega perché lo stesso d.P.C.m. LEA prevede che il Ministro della salute adotti il decreto di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

In quest'ottica, l'erogazione delle prestazioni in esame è condizionata all'approvazione e all'applicabilità delle relative tariffe. Contrariamente a quanto sostiene la resistente, il riferimento testuale alla pubblicazione del decreto tariffe, contenuto nell'art. 64 del d.P.C.m. LEA non può essere ragionevolmente inteso come idoneo a considerare la pubblicazione quale presupposto sufficiente a determinare l'applicabilità delle tariffe di cui sia stata espressamente rinviata l'entrata in vigore, precludendo tale rinvio, in radice, l'efficacia delle relative disposizioni.

Per le ragioni che precedono, la censura riferita all'art. 117, terzo comma, Cost. è fondata, in quanto l'impugnato art. 26, anticipando l'operatività delle tariffe delle prestazioni dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica a un momento in cui esse non erano ancora efficaci, ha violato l'art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992.

Se una disciplina, tanto più quando si configura come principio fondamentale della materia, impone uno specifico procedimento per l'adozione di un atto, anche gli interventi volti a incidere sul suo regime di efficacia o di applicabilità devono rispettare tale modello ed essere espressione del medesimo potere esercitato per adottare l'atto sul quale si incide.

Significativamente, infatti, i rinvii dell'entrata in vigore del decreto del 23 giugno 2023 sono stati disposti con i d.interm. 31 dicembre 2023 e 31 marzo 2024, che sono stati adottati seguendo le forme di cui all'art. 8-*sexies.*

5.– L'art. 26 della legge reg. Puglia n. 28 del 2024, nell'incidere sul regime di efficacia del "decreto tariffe", la cui adozione, come disposto dall'art. 64, commi 2 e 3, del d.P.C.m. LEA, deve avvenire «ai sensi [dei commi 5 e 7] dell'art. 8-*sexies*», ha, pertanto, violato un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica e deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Le ulteriori censure, relative alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, in relazione al divieto di effettuare spese non obbligatorie, e dell'art. 81, terzo comma, Cost., restano assorbite.

6.– Questa Corte, tuttavia, non può fare a meno di sottolineare che, se la «presenza di due livelli di governo rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione, nel rispetto delle reciproche competenze» (sentenza n. 190 del 2022), la fisiologica dialettica tra lo Stato e le regioni deve essere improntata alla «doverosa cooperazione per assicurare il miglior servizio alla collettività» (sentenza n. 62 del 2020).

In ossequio, pertanto, al principio di leale collaborazione, non solo le regioni non possono violare i principi fondamentali dettati dalla legislazione dello Stato, ma è altresì essenziale che quest'ultimo, per parte sua, si adoperi, non solo a dare pronta attuazione alle disposizioni inerenti ai LEA, ma anche a procedere puntualmente al loro periodico aggiornamento, come del resto stabilito dalla legge, posto che la «obsolescenza delle prestazioni previste» incide negativamente sul diritto alla salute, che deve essere tutelato in maniera adeguata alle conoscenze scientifiche e tecnologiche; oltre che garantito «in condizioni di eguaglianza su tutto il territorio nazionale, senza discriminazione alcuna tra regioni» (sentenza n. 242 del 2022).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge della Regione Puglia 13 novembre 2024, n. 28, recante «Modifiche alla legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione fino a 150.000 volt) e disposizioni diverse».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Maria Alessandra SANDULLI, Redattrice
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria
Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2025
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 9 luglio 2025, n. 131

Materia: legge elettorale regionale; cause di ineleggibilità

Parametri invocati: artt. 3, 51, 122, primo comma, Cost.; l. 165/2004 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione) come norma interposta

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 219, L.r. Puglia 31 dicembre 2024, n. 42 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2025 e bilancio pluriennale 2025-2027 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2025))

Esito:
1) Illegittimità costituzionale dell'art. 219 della legge della Regione Puglia 42/2024, che ha sostituito l'art. 6, comma 2, della legge della Regione Puglia 9 febbraio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale), nella parte in cui prevede che le cause d'ineleggibilità previste nel comma 1 non hanno effetto se gli interessati cessano dalla carica per dimissioni «non oltre centottanta giorni precedenti il compimento del quinquennio, che decorre dalla data delle elezioni», anziché «non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature»;
2) Illegittimità costituzionale dell'art. 219 della legge reg. Puglia n. 42/2024, che ha sostituito l'art. 6, comma 2, della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, nella parte in cui prevede, per i casi di scioglimento anticipato del consiglio regionale, se esso avviene prima dell'ultimo semestre del quinquennio, che le dimissioni devono avere luogo «entro e non oltre sette giorni dalla data di scioglimento», anziché «non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature».

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale della disposizione in epigrafe.

Tale disposizione, con riferimento alla casistica di ineleggibilità alla carica di consigliere regionale, Presidente o componente della Giunta regionale, fissa al centottantesimo giorno precedente il compimento del quinquennio della legislatura il termine massimo per la rimozione delle cause di ineleggibilità.

Nel caso di scioglimento anticipato, avvenuto in data anteriore all'ultimo semestre del quinquennio di legislatura, la rimozione della causa di incompatibilità, a tenore della disposizione impugnata, deve avvenire entro sette giorni dallo scioglimento.

Occorre tener conto che la legge pugliese contempla, oltre alle cause di incompatibilità previste dalla legge statale (L. 154/1981), l'impossibilità di candidarsi "in Regione" per i sindaci dei comuni e per i presidenti delle province della Regione.

Questo comporta, in termini pratici, che i sindaci dei comuni che intendano candidarsi a consigliere regionale, debbano dimettersi ed interrompere il mandato elettorale molto prima della sua scadenza naturale, con ricaduta evidente sulla vita istituzionale comunale.

Nel caso di sindaco presidente di provincia, le sue dimissioni travolgerebbero anche la legislatura provinciale, se pure si tratti di un'amministrazione che nasce da un'elezione di secondo grado.

Si tenga altresì presente che la presentazione delle candidature, secondo la legge elettorale pugliese, avviene tra il trentesimo ed il ventinovesimo giorno precedente la data delle elezioni.

Quest'ultimo punto viene però subito accantonato dalla Corte, sulla base del fatto che, anche se imporre di rassegnare le dimissioni da una carica 180 giorni prima di altra elezione e dunque 150 giorni prima della presentazione della nuova candidatura rappresenta quello che viene definito "un salto nel buio" dal punto di vista delle aspettative, ciò non lede i diritti costituzionali relativamente alla possibilità di candidarsi. Quanto precede almeno in astratto, in termini assoluti

La corte accoglie comunque il ricorso, per violazione degli articoli 3 e 51 della Costituzione.

Il punto centrale del ragionamento della Corte è il seguente: se è vero che l'incompatibilità mira a garantire una competizione leale, evitando sacche di consenso precostituite, è anche vero che la stabilità dei governi locali di livello comunale e provinciale rappresenta un interesse altrettanto meritevole che l'ordinamento deve perseguire.

Il legislatore regionale, nella sua competenza legislativa concorrente in materia elettorale, ex articolo 122 della Costituzione (i cui principi generali sono recati dalla legge 165/2004), è chiamato ad operare un bilanciamento tra i due interessi che garantisca ragionevolezza e proporzionalità.

Il test di ragionevolezza naufraga nell'evidente eccessivo anticipo dell'obbligo di dimissioni rispetto alla nuova competizione, ma si potrebbe dire rispetto alla presentazione delle candidature, termine che la legge regionale può astrattamente ampliare ma non in termini così dilatati.

La proporzionalità manca perché la norma, nella sua assolutezza, si scontra con la dimensione differenziata dei comuni pugliesi.

In questo passaggio, della sentenza la Corte giunge a suggerire soluzioni intermedie (ineleggibilità solo per i sindaci dei comuni al di sopra di una certa soglia di abitanti, oppure sola incompatibilità per i sindaci dei comuni minori, a fronte della ineleggibilità dei sindaci dei comuni maggiori).

La sentenza si chiude con alcune statuizioni di chiarimento, per l'immediata applicazione della legge regionale, dopo la pronuncia di illegittimità costituzionale.

Si tratta di una sentenza sostitutiva.

Il termine per rimuovere la situazione di ineleggibilità viene ricondotto al giorno di presentazione delle candidature (come previsto dalla legge 165/2004), fino a nuova legiferazione regionale, da esercitare nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Viene dichiarata incostituzionale anche la disciplina relativa allo scioglimento anticipato, che non ha ragione di rimanere in vigore, in virtù del nuovo termine.

SENTENZA N. 131
ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, 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. 219 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2024, n. 42, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2025 e bilancio pluriennale 2025-2027 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2025)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 28 febbraio 2025, depositato in cancelleria il 1° marzo 2025, iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Udito nell'udienza pubblica del 9 luglio 2025 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

udito l'avvocato dello Stato Federico Basilica per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 9 luglio 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 12 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato varie disposizioni della legge reg. Puglia n. 42 del 2024.

Riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il medesimo ricorso, vengono ora esaminate quelle relative all'art. 219.

2.– L'art. 219 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024, innovando la disciplina delle cause di ineleggibilità alle cariche di presidente della Giunta regionale e di consigliere regionale, ha sostituito il comma 2 dell'art. 6 della legge reg. Puglia n. 2 del 2005 con il seguente: «[l]e cause d'ineleggibilità previste nel comma 1 non hanno effetto se gli interessati cessano dalla carica per dimissioni non oltre centottanta giorni precedenti il compimento del quinquennio, che decorre dalla data delle elezioni. Nei casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, se avviene prima dell'ultimo semestre del quinquennio, le dimissioni devono avere luogo entro e non oltre sette giorni dalla data di scioglimento».

La disposizione così sostituita stabiliva che «[l]e cause di ineleggibilità di cui al comma 1 non hanno effetto se gli interessati cessano dalla carica per dimissioni non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature».

Il comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, richiamato dalla disposizione impugnata e non oggetto di modifica, dispone che «[o]ltre ai casi previsti dal primo comma dell'articolo 2 della legge 23 aprile 1981, n. 154, non sono eleggibili a Presidente della Regione e a Consigliere regionale i Presidenti delle Province della Regione e i Sindaci dei Comuni della Regione».

3.– Secondo il ricorrente sarebbe violato, in primo luogo, l'art. 122, primo comma, Cost., per lesione della competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia attinente ai «casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale

nonché dei consiglieri regionali», in quanto la disposizione impugnata contrasterebbe con il principio fondamentale di tale materia espresso dall'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge n. 165 del 2004, che prevede l'inefficacia delle cause di ineleggibilità «qualora gli interessati cessino dalle attività o dalle funzioni che determinano l'ineleggibilità, non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature o altro termine anteriore altrimenti stabilito».

In secondo luogo, sarebbero violati gli artt. 3 e 51 Cost., in quanto l'imposizione dell'onere di rinunciare all'ufficio ben centottanta giorni prima della scadenza fisiologica del Consiglio regionale, senza neppure avere la certezza della effettiva inclusione del proprio nominativo nella lista che verrà successivamente presentata, costituirebbe una limitazione irragionevole e sproporzionata del diritto fondamentale di elettorato passivo e darebbe luogo «ad una situazione di disparità, non presente nel testo normativo previgente» e «non […] sorretta da esigenze specifiche riferibili al contesto regionale pugliese».

Una simile disciplina produrrebbe la «cessazione anticipata della consiliatura comunale per effetto della rinuncia al mandato da parte del sindaco», realizzando un bilanciamento iniquo e irragionevole tra i contrapposti interessi in gioco: da un lato, le esigenze specifiche sottese alle cause di ineleggibilità; d'altro lato, l'interesse degli organi di governo degli enti locali a giungere alla naturale scadenza del mandato, così da assicurare la continuità amministrativa degli uffici, nonché il connesso interesse delle comunità locali a conservare un governo stabile e conforme agli esiti dell'ultima consultazione elettorale.

4.– Per meglio comprendere la portata della modifica legislativa in esame, occorre considerare che, ai sensi degli artt. 2, comma 2, e 8, comma 7, della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, la presentazione delle candidature a presidente della Giunta regionale e a consigliere regionale deve avvenire dalle ore otto del trentesimo giorno alle ore dodici del ventinovesimo giorno antecedenti quelli della votazione e che, in virtù dell'art. 5 della stessa legge regionale, «[l]e elezioni del nuovo Consiglio devono essere effettuate nel periodo compreso tra la quarta domenica precedente e i sessanta giorni successivi il compimento del quinquennio o nella domenica compresa nei sei giorni successivi» (comma 2), decorrendo il quinquennio «dalla data delle elezioni» (comma 3).

Il previgente comma 2 dell'art. 6 della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, nel riferirsi al giorno fissato per la presentazione delle candidature, imponeva dunque agli interessati, onde rimuovere le cause di ineleggibilità, di cessare dalle cariche per dimissioni non oltre il trentesimo giorno antecedente quello delle elezioni regionali; giorno, quest'ultimo, che deve essere fissato tra la quarta domenica precedente e i sessanta giorni successivi la scadenza fisiologica del Consiglio regionale, con possibilità di differimento alla domenica compresa nei sei giorni ulteriori.

Attualmente, invece, in forza della disposizione impugnata, le dimissioni dalla carica di sindaco devono intervenire non oltre centottanta giorni precedenti la scadenza fisiologica del Consiglio regionale.

Rispetto alla disciplina anteriore, si è realizzato, pertanto, un notevole arretramento del termine fissato per la rimozione delle cause di ineleggibilità.

A questo proposito, va considerato che le ultime elezioni del Consiglio regionale e del presidente della Giunta regionale si sono svolte in Puglia nei giorni 20 e 21 settembre 2020, in applicazione dell'art. 1, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26 (Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020), convertito, con modificazioni, nella legge 19 giugno 2020, n. 59. Il prossimo compimento del quinquennio, da cui la disposizione impugnata fa decorrere a ritroso il termine di centottanta giorni, si verificherà dunque il 21 settembre 2025. Ne consegue che i presidenti delle province e i sindaci dei comuni della Regione avrebbero dovuto dimettersi non più tardi del 25 marzo 2025, termine ormai da tempo scaduto, senza che, a tutt'oggi, sia noto il giorno delle prossime elezioni e, con esso, il giorno fissato per la presentazione delle candidature, entro il quale i medesimi interessati dovrebbero dimettersi ove fosse vigente la disciplina anteriore.

Inoltre, va ricordato che, ai sensi dell'art. 1, commi 60 e 65, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), il presidente

della provincia è eleggibile esclusivamente tra i sindaci della provincia e decade dalla carica in caso di cessazione da quella di sindaco. Ne deriva che le dimissioni del sindaco di un comune pugliese che sia anche presidente di provincia determinano automaticamente la decadenza – e dunque l'immediata cessazione – da tale seconda carica. In ogni caso, le dimissioni del sindaco e del presidente della provincia determinano lo scioglimento del relativo consiglio, con contestuale nomina di un commissario, ex art. 53, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

5.– Prima di esaminare il merito delle questioni, va sinteticamente ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento nel quale si colloca la disposizione impugnata con il ricorso statale.

La legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni) ha modificato, all'art. 2, l'art. 122 Cost., prevedendo, tra l'altro, che «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 principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi» (primo comma).

A seguito della riforma, pertanto, «l'art. 122 Cost. affida la disciplina dei casi di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali alla competenza legislativa concorrente delle regioni ordinarie che la esercitano nel rispetto dei principi fondamentali della materia dettati dalla legislazione statale» (tra le tante, sentenza n. 134 del 2018).

In attuazione della novella costituzionale, lo Stato ha adottato la legge n. 165 del 2004, «con cui si è posta in essere la disciplina statale di cornice, relativa, tra l'altro, alle cause di ineleggibilità ed incompatibilità», lasciando «ampio spazio, salvo talune ipotesi più analitiche, ad una articolazione, da parte del legislatore regionale, delle concrete fattispecie rilevanti: esse, man mano che le Regioni ordinarie legifereranno, sono destinate a trovare applicazione in luogo di quanto previsto dalla legge n. 154 del 1981, che continua nel frattempo a spiegare efficacia, in virtù del principio di continuità dell'ordinamento giuridico (ordinanze n. 223 del 2003 e n. 383 del 2002)» (sentenza n. 143 del 2010, richiamata dalla sentenza n. 134 del 2018).

L'art. 2, comma 1, della legge n. 165 del 2004 ha dettato i principi fondamentali ai quali le regioni devono attenersi nel disciplinare con legge i casi di ineleggibilità, specificamente individuati, di cui all'art. 122, primo comma, Cost., disponendo, alla lettera *b*), la «inefficacia delle cause di ineleggibilità qualora gli interessati cessino dalle attività o dalle funzioni che determinano l'ineleggibilità, non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature o altro termine anteriore altrimenti stabilito, ferma restando la tutela del diritto al mantenimento del posto di lavoro, pubblico o privato, del candidato». È fatta salva, dunque, la facoltà discrezionale delle regioni di stabilire un termine anteriore.

Una scelta siffatta – coerente con le ragioni sottese alla previsione delle cause di ineleggibilità volte a scongiurare condizionamenti della libertà di voto o violazioni della parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati – si è conformata all'orientamento di questa Corte, alla cui stregua «il legislatore, nella sua discrezionalità, può variamente determinare, purché secondo criteri razionali, la data entro la quale deve verificarsi la cessazione della causa di ineleggibilità […]; ma in nessun caso tale data può essere successiva a quella prescritta per l'accettazione della candidatura, che rappresenta il primo atto di esercizio del diritto elettorale passivo» (sentenza n. 46 del 1969, richiamata dalle sentenze n. 56 del 2017 e n. 309 del 1991).

Quanto poi al diritto di elettorato passivo ex art. 51 Cost., questa Corte ha costantemente affermato che esso «va ricondotto "alla sfera dei diritti inviolabili sanciti dall'art. 2 della Costituzione" […] quale "aspetto essenziale della partecipazione dei cittadini alla vita democratica" […] e "svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino" […]» (tra le tante, sentenza n. 107 del 2024). Pertanto, «la eleggibilità costituisce la regola, mentre la ineleggibilità rappresenta una eccezione; sicché le norme che disciplinano quest'ultima sono di stretta interpretazione» (sentenza n. 120 del 2013; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n.

25 del 2008, n. 306 e n. 220 del 2003), analogamente a quanto avviene per le cause di incompatibilità, introducendo «le une e le altre limitazioni al diritto di elettorato passivo» (sentenza n. 283 del 2010).

Tali limitazioni, inoltre, sono ammissibili solo in vista di esigenze costituzionalmente rilevanti e devono rispettare i principi di ragionevolezza e proporzionalità (tra le tante, sentenza n. 27 del 2009), mantenendosi entro i confini di quanto sia ragionevolmente indispensabile per garantire la soddisfazione delle esigenze di pubblico interesse cui le cause di ineleggibilità sono preordinate (sentenza n. 46 del 1969).

È pur vero, infatti, «che l'art. 51 Cost., riferendosi ai requisiti per l'accesso alle cariche elettive, consente che siano previsti i casi di ineleggibilità, ma proprio per tale ragione la norma costituzionale sottintende il bilanciamento di interessi, cui le legislazioni statale e regionale, per quanto di rispettiva competenza, sono direttamente chiamate dalla Costituzione; bilanciamento che deve operare tra il diritto individuale di elettorato passivo e la tutela delle cariche pubbliche, cui possono accedere solo coloro che sono in possesso delle condizioni che tali cariche, per loro natura, appunto richiedono» (sentenza n. 25 del 2008; in senso analogo, di recente, sentenza n. 64 del 2025, secondo la quale le limitazioni dell'elettorato passivo sono «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»).

Gli stessi principi operano, altresì, con riguardo alla disciplina dell'inefficacia delle cause di ineleggibilità, che deve egualmente conformarsi a ragionevolezza e proporzionalità, potendo altrimenti risolversi in una ingiustificata limitazione del diritto di elettorato passivo, a danno di particolari categorie di cittadini.

6.– Nel merito, è opportuno esaminare innanzi tutto la questione con cui è prospettata la violazione degli artt. 3 e 51 Cost., in quanto la disposizione regionale impugnata determinerebbe, ad avviso del ricorrente, una limitazione irragionevole e sproporzionata del diritto di elettorato passivo.

La questione è fondata.

Il ricorrente deduce, in primo luogo, che la scelta «tra la carica di sindaco e la candidatura alle elezioni regionali», da compiersi «ben 180 giorni prima della scadenza fisiologica» del Consiglio regionale, imporrebbe «al sindaco che abbia interesse a candidarsi alle elezioni di rinunciare al proprio ufficio, senza neppure avere la certezza della effettiva inclusione del proprio nominativo nella lista provinciale che verrà successivamente presentata».

Questa Corte ha tuttavia già escluso la rilevanza del rischio qui paventato, osservando che «esso "è per così dire, *in re ipsa*", giacché "il candidato deve comunque rimuovere la causa dell'ineleggibilità prima della presentazione della lista dei candidati, che – come è noto –, non può essere effettuata dal candidato stesso, ma soltanto da chi è a ciò abilitato dalle vigenti leggi sul procedimento elettorale" (sentenza n. 309 del 1991)» (sentenza n. 56 del 2017). È vero che l'arretramento del termine a centottanta giorni prima della scadenza del consiglio regionale aumenta la possibilità che la rinuncia alla carica avvenga "al buio", ma ciò non è di per sé lesivo del diritto di elettorato passivo degli interessati. Tale rischio è infatti immanente al sistema, che non consente all'interessato di avere, prima della cessazione dalla carica, «la certezza della effettiva inclusione del proprio nominativo nella lista provinciale che verrà successivamente presentata», come auspicherebbe invece il ricorrente.

In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che una disciplina come quella impugnata produrrebbe anche «non secondarie ripercussioni sulla cessazione anticipata della consiliatura comunale per effetto della rinuncia al mandato da parte del sindaco», con «ricadute eccessivamente penalizzanti sul completamento del mandato degli organi di governo comunale». Il legislatore regionale, dunque, non avrebbe operato «un equo e ragionevole bilanciamento» tra i diversi interessi in gioco, tutti di rilievo costituzionale.

Tali argomenti sono condivisibili, nei sensi di seguito precisati.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «in presenza di una questione concernente il bilanciamento tra due diritti, il giudizio di ragionevolezza sulle scelte legislative si avvale del test di proporzionalità, che richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità

di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi (*ex plurimis*, sentenze n. 260 del 2021, n. 20 del 2019 e n. 137 del 2018)» (sentenza n. 88 del 2023, richiamata dalla sentenza n. 184 del 2023).

Nella specie si contrappongono, da un lato, l'interesse a che la rimozione della causa di ineleggibilità sia disciplinata in modo da assicurare, in tempi idonei allo scopo, l'effettiva cessazione dalla carica che può turbare o condizionare la competizione elettorale; d'altro lato, l'interesse delle comunità locali a che sia assicurata la continuità e stabilità amministrativa, considerando che, come si è visto, le dimissioni dei sindaci determinano lo scioglimento dei relativi consigli e la nomina di un commissario.

Ciò premesso, la misura non supera il test di proporzionalità.

La sproporzione deriva dalla notevole anticipazione, rispetto al giorno fissato per la presentazione delle candidature, del «termine anteriore altrimenti stabilito» dal legislatore regionale per rimuovere le cause di ineleggibilità, per utilizzare le stesse parole dell'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge n. 165 del 2004, in una con la generale previsione del suo ambito applicativo.

Quanto al primo profilo, è vero che previsioni analoghe, a tenore delle quali le cause di ineleggibilità non hanno effetto se le funzioni esercitate cessano almeno centottanta giorni prima del compimento del quinquennio dalle ultime elezioni, sono rinvenibili nell'ordinamento. È il caso della legislazione statale sull'ineleggibilità a deputato e a senatore dei presidenti delle giunte provinciali e dei sindaci dei comuni con popolazione superiore ai ventimila abitanti (art. 7, commi primo, lettere *b* e *c*, e terzo, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, recante «Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati», richiamato dall'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, recante «Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica»). Si tratta, tuttavia, di ipotesi non assimilabile a quella qui in esame. Le cause di ineleggibilità – e le rispettive limitazioni – relative alle elezioni parlamentari sono di certo altra cosa rispetto a quelle concernenti le elezioni regionali.

È da sottolineare che altre normative regionali prevedono un termine per dimettersi dalla carica molto più contenuto. È il caso, a mero titolo esemplificativo, del termine di sessanta giorni prima della scadenza fisiologica del consiglio regionale, previsto dall'art. 1, comma 213-*bis*, della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16, recante «Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)».

La sproporzione della disposizione impugnata deriva, anche e soprattutto, dalla sua applicabilità ai sindaci di tutti i comuni pugliesi, senza alcuna distinzione.

Altre leggi regionali stabiliscono l'ineleggibilità solo per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a soglie minime (si veda, ad esempio, l'art. 8, commi 1, lettera *b*, e 2, della legge della Regione siciliana 20 marzo 1951, n. 29, recante «Elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana»); ovvero prevedono per i sindaci dei comuni di modeste dimensioni solo l'incompatibilità, eliminabile con l'opzione per l'una o l'altra carica successivamente alle elezioni (si vedano, a mero titolo esemplificativo, gli artt. 2, commi 1, lettera *n*, e 3, comma 3, lettera *h*, della legge della Regione Abruzzo 30 dicembre 2004, n. 51, recante «Disposizioni in materia di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dalla carica di consigliere regionale»).

Sembra ragionevole presumere, invero, che il rischio di turbamento o di condizionamento delle elezioni regionali aumenti con le dimensioni demografiche degli enti locali "governati" dagli aspiranti candidati e con i relativi interessi economici e sociali facenti capo agli stessi enti (in senso analogo, sentenza n. 196 del 2024, con riguardo al diversificato bilanciamento di interessi operato dal legislatore statale, a seconda della dimensione demografica dei comuni, nel disciplinare il divieto di mandati consecutivi per i sindaci, ex art. 51, comma 2, t.u. enti locali).

Il legislatore pugliese, stabilendo che sono ineleggibili i sindaci di tutti i comuni della Regione, ex art. 6, comma 1, della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, ha operato una scelta discrezionale severamente limitativa del diritto di elettorato passivo degli interessati.

A questa scelta si affiancava, ai sensi del precedente comma 2 dello stesso art. 6, la previsione che, al fine di rimuovere le cause di ineleggibilità, le dimissioni intervenissero non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature, ossia nel rispetto del termine meno anticipato possibile, immediatamente anteriore all'inizio della competizione elettorale. L'obiettivo perseguito – assicurare l'effettiva rimozione della causa di ineleggibilità, a tutela della *par condicio* dei candidati e della genuinità complessiva del voto – era realizzato con la misura meno restrittiva del contrapposto interesse alla continuità e stabilità dell'azione di governo locale.

La misura introdotta dalla disposizione impugnata, al contrario, si colloca tra quelle più restrittive del medesimo interesse, senza che tale maggior sacrificio sia temperato, come in analoghe previsioni rinvenibili nell'ordinamento, o dalla limitazione dell'ineleggibilità ai comuni con popolazione superiore a determinate soglie o, comunque, dalla fissazione di termini per le dimissioni sensibilmente ridotti rispetto a quello di centottanta giorni prima della scadenza del consiglio regionale.

Il bilanciamento operato dal legislatore regionale, pertanto, è trasmodato in una disciplina irragionevole e sproporzionata, con violazione degli artt. 3 e 51 Cost.

7.– In accoglimento della questione, al fine di evitare incertezze applicative in materia elettorale, va adottata una pronuncia che, recuperando una normativa già presente nell'ordinamento, sostituisca il termine di centottanta giorni prima della scadenza fisiologica del consiglio regionale con quello del giorno fissato per la presentazione delle candidature, espressamente previsto, quale limite temporale invalicabile per la cessazione delle funzioni, dall'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge n. 165 del 2004. In tal modo, il termine per le dimissioni viene a essere scisso dalla scadenza naturale del Consiglio regionale ed è riferito a un momento, quello della presentazione delle candidature, che corrisponde a trenta giorni prima delle elezioni e prescinde dunque dalla durata, fisiologica o meno, del Consiglio regionale. Di conseguenza, più non sussiste la ragione di distinguere, ai fini della determinazione del termine, la fattispecie dello scioglimento anticipato dello stesso consiglio, disciplinata dal secondo periodo del novellato comma 2 dell'art. 6 della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, a tenore del quale «[n]ei casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, se avviene prima dell'ultimo semestre del quinquennio, le dimissioni devono avere luogo entro e non oltre sette giorni dalla data di scioglimento». Va dunque simmetricamente sostituito anche quest'ultimo termine con quello fissato per la presentazione delle candidature.

Rimane fermo il potere discrezionale del legislatore regionale di stabilire altro termine anteriore, purché nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Deve dunque dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 219 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024, che ha sostituito l'art. 6, comma 2, della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, nella parte in cui prevede che le cause d'ineleggibilità previste nel comma 1 non hanno effetto se gli interessati cessano dalla carica per dimissioni «non oltre centottanta giorni precedenti il compimento del quinquennio, che decorre dalla data delle elezioni», anziché «non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature». E deve altresì dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 219 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024, che ha sostituito l'art. 6, comma 2, della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, nella parte in cui prevede, per i casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, se esso avviene prima dell'ultimo semestre del quinquennio, che le dimissioni devono avere luogo «entro e non oltre sette giorni dalla data di scioglimento», anziché «non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature».

Restano assorbiti gli ulteriori motivi di impugnazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 219 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2024, n. 42, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2025 e bilancio pluriennale 2025-2027 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2025)», che ha sostituito l'art. 6, comma 2, della legge della Regione Puglia 9 febbraio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale), nella parte in cui prevede che le cause d'ineleggibilità previste nel comma 1 non hanno effetto se gli interessati cessano dalla carica per dimissioni «non oltre centottanta giorni precedenti il compimento del quinquennio, che decorre dalla data delle elezioni», anziché «non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature»;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 219 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024, che ha sostituito l'art. 6, comma 2, della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, nella parte in cui prevede, per i casi di scioglimento anticipato del consiglio regionale, se esso avviene prima dell'ultimo semestre del quinquennio, che le dimissioni devono avere luogo «entro e non oltre sette giorni dalla data di scioglimento», anziché «non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Marco D'ALBERTI, Redattore
Igor DI BERNARDINI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2025
Il Cancelliere
F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 15 luglio 2025, n. 134

Materia: energia

Parametri invocati: artt. 3, 41 e 117, commi primo, secondo, lettera *s*), e terzo, della Costituzione.

Giudizio: in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 14 della legge della Regione Calabria 26 novembre 2024, n. 36 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali n. 29/2002, n. 24/2008, n. 8/2010, n. 47/2011, n. 24/2013, n. 9/2018, n. 32/2021, n. 10/2022, n. 9/2023, n. 62/2023, n. 6/2024, e disposizioni normative).

Esito:
1)illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, della legge Regione Calabria 26 novembre 2024, n. 36 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali n. 29/2002, n. 24/2008, n. 8/2010, n. 47/2011, n. 24/2013, n. 9/2018, n. 32/2021, n. 10/2022, n. 9/2023, n. 62/2023, n. 6/2024, e disposizioni normative), nella parte in cui dispone che "è vietata", nei parchi nazionali e regionali ricadenti nel territorio calabrese, la realizzazione di impianti di potenza superiore a 10 MW termici alimentati da biomasse, anziché disporre che i suddetti parchi "costituiscono aree non idonee" alla realizzazione di questa tipologia di impianti;
2) illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, della legge reg. Calabria n. 36 del 2024;
3) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1 e 2, della legge reg. Calabria n. 36 del 2024, promosse in riferimento agli artt. 117, commi primo e secondo, lettera s), della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 11 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette)

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 14 della legge reg. Calabria n. 36 del 2024.

Tale disposizione stabilisce:
"*1. È vietata la realizzazione nei parchi nazionali e regionali di impianti di produzione energetica alimentati da biomasse, con sede ricadente nel territorio calabrese, con potenza eccedente 10MWatt termici.*
2. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, gli impianti di potenza eccedente i 10MWatt termici, di cui al comma 1, sono tenuti a ridurre la potenza, uniformandola alla presente disposizione, a pena di decadenza della relativa autorizzazione".

L'articolo impugnato violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", perché contrasterebbe con i relativi principi fondamentali, che precluderebbero alle regioni la possibilità sia di individuare direttamente con legge, anziché all'esito di apposita istruttoria all'interno di un procedimento amministrativo, le aree inidonee alla installazione e all'esercizio degli impianti FER, sia di prevedere divieti generalizzati alla loro realizzazione.

Risulterebbe, in secondo luogo, leso l'art. 117, primo comma, Cost., dal momento che la disposizione impugnata comprometterebbe la realizzazione del principio della massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili.

Sarebbe, in terzo luogo, violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto la disciplina impugnata, innanzitutto, altererebbe il punto di equilibrio individuato dal legislatore statale

tra l'esigenza della tutela ambientale e quella della massima diffusione delle energie rinnovabili; inoltre, confliggerebbe con l'art. 11 della legge n. 394 del 1991, il quale, prevedendo che "l'esercizio delle attività consentite" all'interno dei parchi nazionali sia disciplinato con regolamento adottato dall'ente parco (comma 1), imporrebbe una riserva di regolamento anche quanto ai divieti concernenti lo svolgimento di determinate attività, senza del resto contemplare, tra le attività vietate, l'installazione di impianti FER (comma 3).

Il comma 2 dell'impugnato art. 14, infine, violerebbe anche gli artt. 3 e 41 Cost. Prescrivendo, per gli impianti già esistenti alimentati da biomasse, la riduzione della potenza eccedente i 10 MW termici, a pena di decadenza della relativa autorizzazione, la disposizione introdurrebbe una previsione, peraltro qualificabile quale norma provvedimento, che comprometterebbe il legittimo affidamento degli operatori del settore nella possibilità di continuare a esercitare alle medesime condizioni l'attività di produzione energetica e, quindi, la libertà di iniziativa economica privata.

La Corte rileva l'inammissibilità del secondo profilo in cui è articolata la censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La Corte ritiene innanzitutto di precisare che l'art. 14, comma 1, della legge reg. Calabria n. 36 del 2024 non stabilisce sul territorio regionale un divieto generalizzato di realizzazione di impianti "verdi" di produzione energetica, ma, in riferimento ai soli impianti alimentati da biomasse, in determinati contesti in cui l'esigenza della protezione dell'habitat naturale è particolarmente forte – ovvero i parchi nazionali e regionali – prevede un limite di potenza, individuato nei 10 MW termici.

Si tratta, dunque, di un divieto mirato quanto al tipo di impianti, alla loro potenza e al contesto nel quale essi sono o potrebbero essere localizzati.

La criticità ambientale degli impianti termici a biomasse è stata stigmatizzata dallo stesso Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), approvato il 18 dicembre 2019 dalla Conferenza unificata e trasmesso il successivo 31 dicembre alla Commissione europea, in attuazione del regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Nel PNIEC si constata, infatti, il "problema ambientale connesso agli impatti emissivi degli impianti di riscaldamento esistenti a biomasse solide" e si aggiunge che, "pertanto, l'installazione di nuovi impianti di riscaldamento a biomasse dovrà essere guidata in modo da favorire gli impianti ad alta qualità ambientale e ad alta efficienza, considerando anche la possibilità che siano introdotte limitazioni a installazioni ex-novo nelle aree caratterizzate da situazioni critiche sotto il profilo della qualità dell'aria".

Siccome i parchi naturali ricoprono solo una limitata parte del territorio nazionale o regionale, e quindi sussiste un'abbondante disponibilità di altre aree dove realizzare tali impianti, appare evidente il problema della dubbia coerenza, allo stato attuale dello sviluppo tecnologico, tra la localizzazione in detti siti di questo tipo di impianti, quando superino una certa potenza, e la scelta di preservare i parchi stessi dall'eccesso di contaminazione antropica, che è quella che giustifica la loro costituzione.

Le centrali termiche a biomasse, infatti, possono produrre effetti anche negativi sull'ambiente, non solo per le emissioni nell'atmosfera derivanti dalla combustione, ma anche a causa dell'imponente movimentazione di mezzi di trasporto delle medesime biomasse, spesso solo in parte reperibili in loco, che è necessaria per alimentare questo tipo di centrali e che all'interno dei parchi naturali può avvenire, verosimilmente, solo su gomma.

A differenza degli altri impianti che utilizzano fonti energetiche rinnovabili – la cui realizzazione e operatività si pone, normalmente, in minore conflitto con la tutela dell'ambiente e il cui sviluppo costituisce (ferma restando la valutazione del loro impatto sul paesaggio e quella dell'incidenza sull'ambiente, che comunque non può essere toccato) un interesse di cruciale rilievo

proprio rispetto al vitale obiettivo di tutela dell'ambiente, anche nell'interesse delle future generazioni (sentenza n. 216 del 2022) – per i suddetti impianti alimentati da biomasse, pur anch'esse qualificabili nell'ambito delle FER, un tale conflitto è, invece, più facilmente ipotizzabile, quando lo loro realizzazione avvenga in aree, come i parchi, destinate precipuamente a difendere l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, cioè i beni cui fa espresso riferimento il novellato art. 9 Cost.

Anche di recente la Corte ha precisato che l'art. 9, terzo comma, Cost., con la preminente rilevanza accordata […] alla protezione dell'ambiente, consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente stesso (sentenze n. 125 del 2025 e n. 105 del 2024).

In proposito, è opportuno ricordare la Comunicazione della Commissione europea del 20 maggio 2020, recante Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030, che esplicita gli obiettivi dell'Unione consistenti nella protezione e nel ripristino della natura: facendo riferimento agli ecosistemi e alla biodiversità da proteggere, la Comunicazione precisa, tra l'altro, che le riserve naturali scompaiono sotto i nostri occhi e il numero di specie a rischio di estinzione non è mai stato così alto nella storia dell'umanità (punto 1). Evidenzia, inoltre, che la crisi della biodiversità e quella climatica sono intrinsecamente legate e che il ripristino della natura è determinante per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Aggiunge, a proposito delle biomasse forestali per la produzione di energia, che per capire e monitorare meglio i potenziali rischi per il clima e la biodiversità, la Commissione sta valutando la domanda e l'offerta di biomassa nell'UE e nel mondo e la relativa sostenibilità.

Collegato a questa strategia è il recente 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).

Tale regolamento prevede forme di preservazione e miglioramento di diversi habitat naturali. Quanto al rapporto tra tutela degli habitat e realizzazione di impianti "verdi", l'art. 6, paragrafo 2, del suddetto regolamento afferma il principio secondo cui, in circostanze specifiche e debitamente giustificate, gli Stati membri possono limitare l'applicazione del paragrafo 1 – ovvero la previsione che la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili […] sono presunti di interesse pubblico prevalente – a determinate parti del loro territorio nonché a determinati tipi di tecnologie o a progetti con determinate caratteristiche tecniche, conformemente alle priorità stabilite nei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima a norma del regolamento (UE) 2018/1999.

Dunque, il regolamento n. 2024/1991/UE si preoccupa di chiarire che gli Stati membri possono stabilire che la realizzazione di determinati impianti incidenti su specifiche parti del loro territorio sia esclusa dalla presunzione di interesse pubblico prevalente, facendo quindi venir meno il relativo favor.

Fatta questa premessa, la Corte ritiene fondato, il primo motivo del ricorso statale, che lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia".

A tale ambito di competenza, per consolidata giurisprudenza costituzionale, deve essere, infatti, ricondotta la normativa regionale in scrutinio, in considerazione del suo oggetto (ex plurimis, sentenze n. 28 del 2025, n. 27 del 2023, n. 221, n. 216, n. 121 e n. 77 del 2022).

In proposito, la Corte ha in più occasioni ricostruito i tratti essenziali dell'evoluzione normativa nazionale e del ruolo che questa ha accordato alle regioni nell'individuazione delle aree idonee e inidonee all'installazione degli impianti FER, dando atto del passaggio dalla disciplina introdotta con l'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) a quella dettata dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021.

Il comma 4 di quest'ultima disposizione ha, infatti, permesso l'intervento, prima non consentito, della legge regionale nella individuazione delle aree idonee, mentre rimaneva fermo, nella

perdurante assenza dei decreti interministeriali previsti dal precedente comma 1 (sentenza n. 58 del 2023), che – ai sensi del paragrafo 17 delle Linee guida allora emanate, sulla base del citato art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili) e del relativo Allegato 3 – l'individuazione delle aree inidonee dovesse avvenire solo attraverso un'apposita istruttoria e, quindi, non con legge ma all'esito di un procedimento amministrativo, e non potesse configurarsi come divieto preliminare. La valutazione della presente censura governativa della legge calabrese richiede ora alla Corte di affrontare, per la prima volta in modo espresso, data la sua pertinenza temporale, la portata del recente d.m. 21 giugno 2024, che, appunto attuando l'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021, stabilisce i nuovi principi e criteri omogenei per l'individuazione da parte delle regioni delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione degli impianti FER.

In particolare, l'art. 3, comma 1, del suddetto decreto dispone che le regioni individuano ai sensi dell'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021, con propria legge, le aree di cui al precedente art. 1, comma 2, che a sua volta è comprensivo, tra l'altro, delle superfici e aree sia idonee (lettera a) che non idonee (lettera b).

In forza di tale innovazione, i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in precipua relazione all'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e alle Linee guida del 2010 non possono essere trasposti al nuovo assetto delineato con il d.lgs. n. 199 del 2021 e il d.m. 21 giugno 2024, dal momento che, aderendo a tale opzione ermeneutica, si finirebbe per obliterare indebitamente il vigente contesto normativo, avuto specifico riguardo alla circostanza per cui, de iure condito, l'articolo 20, comma 1, del d.lgs. n. 199/2021 espressamente dispone che sia Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, con il prescritto concerto e previo raggiungimento dell'intesa in Conferenza unificata, a stabilire con decreto i principi e i criteri omogenei strumentali all'individuazione delle aree idonee e non idonee (Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Roma, sezione terza, sentenze 13 maggio 2025, n. 9167, n. 9166, n. 9165, n. 9162 e n. 9155 del 2025).

In effetti, le pronunce della Corte che hanno dichiarato costituzionalmente illegittime norme regionali che sottraevano parti del territorio regionale, a volte anche particolarmente sensibili (sentenze n. 28 del 2025 e n. 216 del 2022), alla possibilità di localizzazione di impianti di portata superiore a una determinata potenza si fondavano sul precedente assetto dei principi fondamentali statali, che negava in radice una benché minima competenza legislativa regionale in merito (tra le molte, ancora, sentenza n. 216 del 2022).

Nel nuovo quadro dei principi fondamentali della materia, così come integrati, sul piano tecnico (ex plurimis, sentenza n. 77 del 2022), dal d.m. 21 giugno 2024, il potere, previsto dall'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021, di individuare con legge le aree idonee è ora stato, invece, accordato alle regioni anche con riguardo alle aree non idonee; tale possibilità, del resto, non è espressamente esclusa dal d.lgs. n. 199 del 2021.

Va però precisato che un'attenta lettura del suddetto decreto ministeriale fa emergere che la inidoneità dell'area, pur se dichiarata con legge regionale, non si può tradurre in un divieto assoluto stabilito a priori, ma equivale a indicare un'area in cui l'installazione dell'impianto può essere egualmente autorizzata ancorché sulla base di una idonea istruttoria e di una motivazione rafforzata.

L'art. 1, comma 2, lettera b), del d.m.21 giugno 2024, definisce, infatti, quelle non idonee come le "*aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010*".

Tale rimando alle precedenti Linee guida sta a significare – stante il menzionato paragrafo 17, il quale prevede una apposita istruttoria, nonché l'Allegato 3, il quale stabilisce, in ogni caso, che l'individuazione di queste aree non deve configurarsi come divieto preliminare – che la decisione definitiva in merito alla realizzazione degli impianti FER, anche se la legge regionale ha qualificato determinate aree come non idonee, va assunta, in ogni caso, all'esito del singolo procedimento di

autorizzazione concernente lo specifico progetto di impianto, all'interno del quale si potrebbero comunque evidenziare ragioni a favore della sua realizzazione.

Si deve quindi concludere che, nel nuovo contesto dei principi fondamentali della materia, il potere, previsto dall'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021, di individuare con legge regionale le aree idonee è stato accordato alle regioni anche con riguardo alle aree non idonee, con la precisazione, però, che l'inidoneità non può mai equivalere a un divieto assoluto e aprioristico.

Si tratta, in definitiva, di un assetto funzionale a dare risalto alla autonomia regionale ma al contempo idoneo a scongiurare il rischio che gli organi politici regionali, quando non sussistano evidenti ragioni di salvaguardia degli ecosistemi e della biodiversità, ricorrano allo "strappo legislativo" per assecondare la tentazione di ostacolare impianti sui rispettivi territori (secondo l'efficace espressione "Ninmby": not in my back yard), ciò che si porrebbe in palese contrasto con la pressante esigenza dello sviluppo di energie rinnovabili: interesse, come già ricordato, di cruciale rilievo proprio rispetto al vitale obiettivo di tutela dell'ambiente, anche nell'interesse delle future generazioni (sentenza n. 216 del 2022).

Alla luce di questa nuova cornice dei principi fondamentali della materia, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", dell'art. 14, comma 1, della legge reg. Calabria n. 36 del 2024, nella parte in cui dispone che "è vietata", nei parchi nazionali e regionali ricadenti nel territorio calabrese, la realizzazione degli impianti di potenza superiore a 10 MW termici alimentati da biomasse, anziché disporre che i suddetti parchi costituiscono aree non idonee alla realizzazione di questa tipologia di impianti.

La Corte svolge un'ultima precisazione.

Dal momento che l'individuazione con legge dei parchi nazionali o regionali come aree inidonee alla realizzazione degli impianti alimentati da biomasse con potenza eccedente i 10 MW termici non può comportare un divieto assoluto, l'eventuale dissenso, in seno al successivo procedimento amministrativo, di una delle amministrazioni coinvolte (ad esempio, la regione o l'ente parco) potrebbe essere superato dal Consiglio dei ministri.

Infatti, l'art. 9 del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190 (Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettere b e d, della legge 5 agosto 2022, n. 118) prescrive che gli impianti superiori a determinate potenze sono soggetti a un procedimento autorizzatorio unico, nel corso del quale l'amministrazione procedente convoca una conferenza di servizi, la cui conclusione, ai sensi dell'art. 14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), può avvenire sulla base delle posizioni prevalenti; in quest'ipotesi, il successivo art. 14-quinquies stabilisce che le amministrazioni dissenzienti portatrici di interessi cosiddetti sensibili possano proporre opposizione avverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza (comma 1) e che, ove non venga raggiunta un'intesa tra le amministrazioni partecipanti, l'"ultima parola" spetti al Consiglio dei ministri, che decide sull'opposizione stessa (comma 6).

A questo riguardo, tuttavia, la Corte ritiene di precisare che, se tale regime potrebbe condurre, di per sé, all'autorizzazione di centrali alimentate da biomasse di elevata potenza termica nei parchi naturali, tale eventualità – stante quanto premesso al precedente punto 6 – potrebbe presentare criticità rispetto alla preminente rilevanza accordata […] alla protezione dell'ambiente dal novellato art. 9 Cost., che ne consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa (sentenze n. 125 del 2025 e n. 105 del 2024).

Tale mandato costituzionale, evidentemente, dovrà essere attentamente considerato da tutte le amministrazioni procedenti – ivi compreso il Consiglio dei ministri in sede di decisione sull'opposizione di cui all'art. 14-quinquies della legge n. 241 del 1990 – in relazione all'esigenza di tutelare la biodiversità e i delicati ecosistemi che si sviluppano nei parchi nazionali o regionali, ove assentissero in questi luoghi alla realizzazione delle suddette centrali.

Le medesime ragioni sopra esposte conducono la Corte a ritenere fondata anche la censura statale di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. a opera dell'art. 14, comma 2, della legge reg. Calabria n. 36 del 2024, dal momento che anch'esso si traduce in un divieto assoluto di esercizio per gli impianti già esistenti che non adeguino la potenza generata al limite dei 10 MW entro sei mesi.

Anzi, in relazione a tale disposizione è fondata anche la censura statale prospettata in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost.

Benché, infatti, il novellato art. 41, secondo comma, Cost. preveda ora tra i principi limitanti l'iniziativa economica privata anche l'"ambiente", qui rileva che la previsione regionale assume il carattere di legge provvedimento, poiché è riferibile unicamente alla centrale del Mercure (che oggi è il solo impianto a biomasse collocato in un parco nazionale o regionale calabrese) e risulta, quindi, destinata a incidere "su una singola posizione giuridica" (sentenze n. 181 del 2019, n. 24 del 2018, n. 231 del 2014), "attraendo nella sfera legislativa quanto normalmente affidato all'autorità amministrativa" (sentenze n. 168 del 2020 e n. 114 del 2017) (sentenza n. 186 del 2022).

La Corte richiama la sua costante giurisprudenza secondo cui disposizioni legislative di tal fatta non sono di per sé incompatibili con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione. Tuttavia, in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di questo tipo, esse devono soggiacere a uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa (sentenze n. 186 del n. 2022 e n. 49 del 2021; nello stesso senso, ex plurimis, sentenze n. 116 del 2020, n. 181 del 2019, n. 182 del 2017, n. 275, n. 154 e n. 85 del 2013, n. 20 del 2012).

La disposizione regionale non supera questo tipo di sindacato, perché trasmoda in una disciplina lesiva del legittimo affidamento.

È pur vero che secondo consolidata giurisprudenza costituzionale questo è soggetto al normale bilanciamento proprio di tutti principi e diritti costituzionali (sentenza n. 182 del 2022) e che in riferimento ai rapporti di durata, e alle modificazioni peggiorative che su di essi incidono secondo il meccanismo della cosiddetta retroattività impropria […] il legislatore dispone di ampia discrezionalità (sentenza n. 36 del 2025).

Tuttavia, nel caso in questione, data anche la brevità del termine richiesto per l'adeguamento (sei mesi) alla riduzione di potenza, la norma impugnata non si giustifica adeguatamente rispetto non solo all'iniziativa economica della società autorizzata alla gestione dell'impianto ma anche alla posizione dei lavoratori nello stesso occupati.

SENTENZA N. 134
ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, 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. 14, commi 1 e 2, della legge della Regione Calabria 26 novembre 2024, n. 36 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali n. 29/2002, n. 24/2008, n. 8/2010, n. 47/2011, n. 24/2013, n. 9/2018, n. 32/2021, n. 10/2022, n. 9/2023, n. 62/2023, n. 6/2024, e disposizioni normative), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 gennaio 2025, depositato in cancelleria il successivo 28 gennaio, iscritto al n. 6 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria, nonché gli atti di intervento del Consorzio legno valle del Mercure e del Consorzio agricolo forestale biomasse Calabria, del Comune di Laino Borgo e altri e dell'Associazione forum ambientalista ODV, quest'ultimo fuori termine;

udito nell'udienza pubblica dell'8 luglio 2025 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Giancarlo Pompilio per il Consorzio legno valle del Mercure e il Consorzio agricolo forestale biomasse Calabria, Aurelia Zicaro per il Comune di Laino Borgo e gli altri Comuni intervenuti, l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppe Naimo per la Regione Calabria;

deliberato nella camera di consiglio del 15 luglio 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 6 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 14 della legge reg. Calabria n. 36 del 2024.

Tale disposizione stabilisce: «1. È vietata la realizzazione nei parchi nazionali e regionali di impianti di produzione energetica alimentati da biomasse, con sede ricadente nel territorio calabrese, con potenza eccedente 10MWatt termici. 2. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, gli impianti di potenza eccedente i 10MWatt termici, di cui al comma 1, sono tenuti a ridurre la potenza, uniformandola alla presente disposizione, a pena di decadenza della relativa autorizzazione».

2.– A parere del ricorrente, l'impugnato art. 14, commi 1 e 2, violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», perché contrasterebbe con i relativi principi fondamentali, che precluderebbero alle regioni la possibilità sia di individuare direttamente con legge, anziché all'esito di apposita istruttoria all'interno di un procedimento amministrativo, le aree inidonee alla installazione e all'esercizio degli impianti FER, sia di prevedere divieti generalizzati alla loro realizzazione.

Risulterebbe, in secondo luogo, leso l'art. 117, primo comma, Cost., dal momento che la disposizione impugnata comprometterebbe la realizzazione del principio della massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili.

Sarebbe, in terzo luogo, violato l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto la disciplina impugnata, innanzitutto, altererebbe il punto di equilibrio individuato dal legislatore statale tra l'esigenza della tutela ambientale e quella della massima diffusione delle energie rinnovabili; inoltre, confliggerebbe con l'art. 11 della legge n. 394 del 1991, il quale, prevedendo che «l'esercizio delle attività consentite» all'interno dei parchi nazionali sia disciplinato con regolamento adottato dall'ente parco (comma 1), imporrebbe una riserva di regolamento anche quanto ai divieti concernenti lo svolgimento di determinate attività, senza del resto contemplare, tra le attività vietate, l'installazione di impianti FER (comma 3).

Il comma 2 dell'impugnato art. 14, infine, violerebbe anche gli artt. 3 e 41 Cost.

Prescrivendo, per gli impianti già esistenti alimentati da biomasse, la riduzione della potenza eccedente i 10 MW termici, a pena di decadenza della relativa autorizzazione, la disposizione introdurrebbe una previsione, peraltro qualificabile quale norma provvedimento, che comprometterebbe il legittimo affidamento degli operatori del settore nella possibilità di continuare a esercitare alle medesime condizioni l'attività di produzione energetica e, quindi, la libertà di iniziativa economica privata.

3.– Va preliminarmente disattesa l'eccezione d'inammissibilità che la difesa regionale ha sollevato deducendo che l'impugnato art. 14 recherebbe una disciplina analoga a quella prevista dal piano per il Parco del Pollino, il cui Allegato 4, all'art. 3, consente, in alcune sottozone del parco stesso, l'installazione di impianti alimentati da biomasse secche, precisando, però, che la potenza termica installata non potrà eccedere i 10 MW termici.

Tale circostanza – che, peraltro, riguarda esclusivamente il Parco nazionale del Pollino, mentre nel territorio della Regione Calabria ricadono ulteriori tre parchi naturali – non può in alcun modo incidere sull'ammissibilità delle censure formulate dal ricorrente, che attengono, com'è ovvio, al solo piano legislativo.

4.– Ancora in via preliminare, deve essere dichiarata, d'ufficio, l'inammissibilità della questione promossa in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

A fondamento della stessa il ricorrente evoca, infatti, indistintamente l'intero corpo di quattro direttive europee, due delle quali peraltro abrogate, senza in alcun modo individuare le norme interposte, espressione del principio della massima diffusione delle energie rinnovabili, di cui lamenta la lesione.

La questione è, pertanto, inammissibile perché generica (*ex plurimis*, con riferimento ad analoghe censure, sentenze n. 286 del 2019, n. 14 del 2018 e n. 156 del 2016).

5.– Pur in difetto di eccezione sul punto, deve essere parimenti rilevata l'inammissibilità del secondo profilo in cui è articolata la censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

È pur vero che l'art. 11, comma 1, della legge n. 394 del 1991 stabilisce che il regolamento del parco «disciplina l'esercizio delle attività consentite» al suo interno, ma la difesa statale non chiarisce perché da esso sarebbe desumibile la dedotta riserva di regolamento anche quanto alla previsione di divieti, quando è il comma 3 del medesimo art. 11 che si occupa degli stessi. Inoltre, il successivo art. 12, che regola il distinto strumento rappresentato dal piano per il parco, prevede che questo, tra l'altro, articoli il parco stesso in aree o parti – caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela – e disciplini, per quanto interessa, «vincoli» con riferimento a tali aree (comma 1, lettere *a* e *b*) e, quindi, anche eventuali divieti.

Il ricorrente non si confronta adeguatamente con queste previsioni normative, omettendo di chiarire perché il divieto di cui si discute nell'odierno giudizio ricadrebbe nella riserva di regolamento e non potrebbe, quindi, essere stabilito anche dal piano per il parco.

6.– Nel merito occorre anzitutto precisare che l'art. 14, comma 1, della legge reg. Calabria n. 36 del 2024 non stabilisce sul territorio regionale un divieto generalizzato di realizzazione di impianti

“verdi” di produzione energetica, ma, in riferimento ai soli impianti alimentati da biomasse, in determinati contesti in cui l’esigenza della protezione dell’habitat naturale è particolarmente forte – ovvero i parchi nazionali e regionali – prevede un limite di potenza, individuato nei 10 MW termici.

Si tratta, dunque, di un divieto mirato quanto al tipo di impianti, alla loro potenza e al contesto nel quale essi sono o potrebbero essere localizzati.

È opportuno, inoltre, ricordare che la criticità ambientale degli impianti termici a biomasse è stata stigmatizzata dallo stesso Piano nazionale integrato per l’energia e il clima (PNIEC), approvato il 18 dicembre 2019 dalla Conferenza unificata e trasmesso il successivo 31 dicembre alla Commissione europea, in attuazione del regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2018, sulla governance dell’Unione dell’energia e dell’azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Nel PNIEC si constata, infatti, il «problema ambientale connesso agli impatti emissivi degli impianti di riscaldamento esistenti a biomasse solide» e si aggiunge che, «[p]ertanto, l’installazione di nuovi impianti di riscaldamento a biomasse dovrà essere guidata in modo da favorire gli impianti ad alta qualità ambientale e ad alta efficienza, considerando anche la possibilità che siano introdotte limitazioni a installazioni ex-novo nelle aree caratterizzate da situazioni critiche sotto il profilo della qualità dell’aria» (pag. 58).

Siccome i parchi naturali ricoprono solo una limitata parte del territorio nazionale o regionale, e quindi sussiste un’abbondante disponibilità di altre aree dove realizzare tali impianti, appare evidente il problema della dubbia coerenza, allo stato attuale dello sviluppo tecnologico, tra la localizzazione in detti siti di questo tipo di impianti, quando superino una certa potenza, e la scelta di preservare i parchi stessi dall’eccesso di contaminazione antropica, che è quella che giustifica la loro costituzione.

Le centrali termiche a biomasse, infatti, possono produrre effetti anche negativi sull’ambiente, non solo per le emissioni nell’atmosfera derivanti dalla combustione, ma anche a causa dell’imponente movimentazione di mezzi di trasporto delle medesime biomasse, spesso solo in parte reperibili in loco, che è necessaria per alimentare questo tipo di centrali e che all’interno dei parchi naturali può avvenire, verosimilmente, solo su gomma.

A differenza degli altri impianti che utilizzano fonti energetiche rinnovabili – la cui realizzazione e operatività si pone, normalmente, in minore conflitto con la tutela dell’ambiente e il cui sviluppo costituisce (ferma restando la valutazione del loro impatto sul paesaggio e quella dell’incidenza sull’ambiente, che comunque non può essere toccato) un interesse «di cruciale rilievo» proprio «rispetto al vitale obiettivo di tutela dell’ambiente, anche nell’interesse delle future generazioni» (sentenza n. 216 del 2022) – per i suddetti impianti alimentati da biomasse, pur anch’esse qualificabili nell’ambito delle FER, un tale conflitto è, invece, più facilmente ipotizzabile, quando lo loro realizzazione avvenga in aree, come i parchi, destinate precipuamente a difendere «l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi», cioè i beni cui fa espresso riferimento il novellato art. 9 Cost.

Anche di recente, al riguardo, questa Corte ha precisato che l’art. 9, terzo comma, Cost., con la «preminente rilevanza accordata […] alla protezione dell’ambiente», «consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell’ambiente» stesso (sentenze n. 125 del 2025 e n. 105 del 2024).

In proposito, è opportuno ricordare la Comunicazione della Commissione europea del 20 maggio 2020, recante «Strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030», che esplicita gli obiettivi dell’Unione consistenti «nella protezione e nel ripristino della natura»: facendo riferimento agli ecosistemi e alla biodiversità da proteggere, la Comunicazione precisa, tra l’altro, che «le riserve naturali scompaiono sotto i nostri occhi e il numero di specie a rischio di estinzione non è mai stato così alto nella storia dell’umanità» (punto 1). Evidenzia, inoltre, che la crisi della biodiversità e quella climatica sono intrinsecamente legate e che il ripristino della natura è determinante per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Aggiunge, a proposito delle biomasse forestali per la produzione di energia, che

«[p]er capire e monitorare meglio i potenziali rischi per il clima e la biodiversità, la Commissione sta valutando la domanda e l'offerta di biomassa nell'UE e nel mondo e la relativa sostenibilità» (punto 2.2.5).

Collegato a questa strategia è il recente 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*).

Tale regolamento prevede forme di preservazione e miglioramento di diversi habitat naturali. Quanto al rapporto tra tutela degli habitat e realizzazione di impianti "verdi", l'art. 6, paragrafo 2, del suddetto regolamento afferma il principio secondo cui, «[i]n circostanze specifiche e debitamente giustificate, gli Stati membri possono limitare l'applicazione del paragrafo 1» – ovvero la previsione che «la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili […] sono presunti di interesse pubblico prevalente» – «a determinate parti del loro territorio nonché a determinati tipi di tecnologie o a progetti con determinate caratteristiche tecniche, conformemente alle priorità stabilite nei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima a norma del regolamento (UE) 2018/1999».

Dunque, il regolamento n. 2024/1991/UE si preoccupa di chiarire che gli Stati membri possono stabilire che la realizzazione di determinati impianti incidenti su specifiche parti del loro territorio sia esclusa dalla presunzione di interesse pubblico prevalente, facendo quindi venir meno il relativo *favor*.

7.– Fatta questa premessa, si deve, tuttavia, ritenere fondato, nei termini di seguito illustrati, il primo motivo del ricorso statale, che lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

A tale ambito di competenza, per consolidata giurisprudenza costituzionale, deve essere, infatti, ricondotta la normativa regionale in scrutinio, in considerazione del suo oggetto (*ex plurimis*, sentenze n. 28 del 2025, n. 27 del 2023, n. 221, n. 216, n. 121 e n. 77 del 2022).

In proposito, questa Corte ha in più occasioni ricostruito i tratti essenziali dell'evoluzione normativa nazionale e del ruolo che questa ha accordato alle regioni nell'individuazione delle aree idonee e inidonee all'installazione degli impianti FER, dando atto del passaggio dalla disciplina introdotta con l'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) a quella dettata dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021.

Il comma 4 di quest'ultima disposizione ha, infatti, permesso l'intervento, prima non consentito, della legge regionale nella individuazione delle aree idonee, mentre rimaneva fermo, nella «perdurante assenza» dei decreti interministeriali previsti dal precedente comma 1 (sentenza n. 58 del 2023), che – ai sensi del paragrafo 17 delle Linee guida allora emanate, sulla base del citato art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili) e del relativo Allegato 3 – l'individuazione delle aree inidonee dovesse avvenire solo «attraverso un'apposita istruttoria» e, quindi, non con legge ma all'esito di un procedimento amministrativo, e non potesse «configurarsi come divieto preliminare».

7.1.– La valutazione della presente censura governativa della legge calabrese richiede ora a questa Corte di affrontare, per la prima volta *ex professo* – data la sua pertinenza *ratione temporis* –, la portata del recente d.m. 21 giugno 2024, che, appunto attuando l'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021, stabilisce i nuovi principi e criteri omogenei per l'individuazione da parte delle regioni delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione degli impianti FER.

In particolare, l'art. 3, comma 1, del suddetto decreto dispone che le regioni «individuano ai sensi dell'art. 20, comma 4», del d.lgs. n. 199 del 2021, «con propria legge», le aree di cui al precedente art. 1, comma 2, che a sua volta è comprensivo, tra l'altro, delle «superfici e aree» sia «idonee» (lettera *a*) che «non idonee» (lettera *b*).

In forza di tale innovazione, i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in precipua relazione all'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e alle Linee guida del 2010 non possono essere trasposti al nuovo assetto delineato con il d.lgs. n. 199 del 2021 e il d.m. 21 giugno 2024, dal momento che, aderendo a tale opzione ermeneutica, «si finirebbe per obliterare indebitamente il vigente contesto normativo, avuto specifico riguardo alla circostanza per cui, *de iure condito*, l'articolo 20, comma 1, del d.lgs. n. 199/2021 espressamente dispone che sia il Mase», con il prescritto concerto e previo raggiungimento dell'intesa in Conferenza unificata, a stabilire con decreto i principi e i criteri omogenei strumentali all'individuazione delle aree idonee e non idonee (Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Roma, sezione terza, sentenze 13 maggio 2025, n. 9167, n. 9166, n. 9165, n. 9162 e n. 9155 del 2025).

In effetti, le pronunce di questa Corte che hanno dichiarato costituzionalmente illegittime norme regionali che sottraevano parti del territorio regionale, a volte anche particolarmente sensibili (sentenze n. 28 del 2025 e n. 216 del 2022), alla possibilità di localizzazione di impianti di portata superiore a una determinata potenza si fondavano sul precedente assetto dei principi fondamentali statali, che negava in radice una benché minima competenza legislativa regionale in merito (tra le molte, ancora, sentenza n. 216 del 2022).

Nel nuovo quadro dei principi fondamentali della materia, così come integrati, sul piano tecnico (*ex plurimis*, sentenza n. 77 del 2022), dal d.m. 21 giugno 2024, il potere, previsto dall'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021, di individuare con legge le aree idonee è ora stato, invece, accordato alle regioni anche con riguardo alle aree non idonee; tale possibilità, del resto, non è espressamente esclusa dal d.lgs. n. 199 del 2021.

7.2.– Va però precisato che un'attenta lettura del suddetto decreto ministeriale fa emergere che la inidoneità dell'area, pur se dichiarata con legge regionale, non si può tradurre in un divieto assoluto stabilito *a priori*, ma equivale a indicare un'area in cui l'installazione dell'impianto può essere egualmente autorizzata ancorché sulla base di una idonea istruttoria e di una motivazione rafforzata.

L'art. 1, comma 2, lettera *b*), del d.m. 21 giugno 2024, definisce, infatti, quelle non idonee come le «aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010».

Tale rimando alle precedenti Linee guida sta a significare – stante il menzionato paragrafo 17, il quale prevede una «apposita istruttoria», nonché l'Allegato 3, il quale stabilisce, in ogni caso, che l'individuazione di queste aree non deve «configurarsi come divieto preliminare» – che la decisione definitiva in merito alla realizzazione degli impianti FER, anche se la legge regionale ha qualificato determinate aree come non idonee, va assunta, in ogni caso, all'esito del singolo procedimento di autorizzazione concernente lo specifico progetto di impianto, all'interno del quale si potrebbero comunque evidenziare ragioni a favore della sua realizzazione.

Pertanto, si deve concludere che, nel nuovo contesto dei principi fondamentali della materia, il potere, previsto dall'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021, di individuare con legge regionale le aree idonee è stato accordato alle regioni anche con riguardo alle aree non idonee, con la precisazione, però, che l'inidoneità non può mai equivalere a un divieto assoluto e aprioristico.

Si tratta, in definitiva, di un assetto funzionale a dare risalto alla autonomia regionale ma al contempo idoneo a scongiurare il rischio che gli organi politici regionali, quando non sussistano evidenti ragioni di salvaguardia degli ecosistemi e della biodiversità, ricorrano allo "strappo legislativo" per assecondare la tentazione di ostacolare impianti sui rispettivi territori (secondo l'efficace espressione "*Ninmby*": *not in my back yard*), ciò che si porrebbe in palese contrasto con la pressante esigenza dello sviluppo di energie rinnovabili: interesse, come già ricordato, «di cruciale rilievo» proprio «rispetto al vitale obiettivo di tutela dell'ambiente, anche nell'interesse delle future generazioni» (sentenza n. 216 del 2022).

7.3.– Alla luce di questa nuova cornice dei principi fondamentali della materia, deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», dell'art. 14, comma 1,

della legge reg. Calabria n. 36 del 2024, nella parte in cui dispone che «[è] vietata», nei parchi nazionali e regionali ricadenti nel territorio calabrese, la realizzazione degli impianti di potenza superiore a 10 MW termici alimentati da biomasse, anziché disporre che i suddetti parchi «costituiscono aree non idonee» alla realizzazione di questa tipologia di impianti.

Rimangono assorbite le altre censure statali.

8.– Deve essere però svolta un'ultima precisazione.

Dal momento che l'individuazione con legge dei parchi nazionali o regionali come aree inidonee alla realizzazione degli impianti alimentati da biomasse con potenza eccedente i 10 MW termici non può comportare un divieto assoluto, l'eventuale dissenso, in seno al successivo procedimento amministrativo, di una delle amministrazioni coinvolte (ad esempio, la regione o l'ente parco) potrebbe essere superato dal Consiglio dei ministri.

Infatti, l'art. 9 del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190 (Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, letter[e] *b* e *d*, della legge 5 agosto 2022, n. 118) prescrive che gli impianti superiori a determinate potenze sono soggetti a un «procedimento autorizzatorio unico», nel corso del quale l'amministrazione procedente convoca una conferenza di servizi, la cui conclusione, ai sensi dell'art. 14-*quater*, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), può avvenire sulla base delle «posizioni prevalenti»; in quest'ipotesi, il successivo art. 14-*quinquies* stabilisce che le amministrazioni dissenzienti portatrici di interessi cosiddetti sensibili possano proporre opposizione avverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza (comma 1) e che, ove non venga raggiunta un'intesa tra le amministrazioni partecipanti, l'"ultima parola" spetti al Consiglio dei ministri, che decide sull'opposizione stessa (comma 6).

A questo riguardo, tuttavia, questa Corte ritiene di precisare che, se tale regime potrebbe condurre, di per sé, all'autorizzazione di centrali alimentate da biomasse di elevata potenza termica nei parchi naturali, tale eventualità – stante quanto premesso al precedente punto 6 – potrebbe presentare criticità rispetto alla «preminente rilevanza accordata […] alla protezione dell'ambiente» dal novellato art. 9 Cost., che ne consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela e «vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa» (sentenze n. 125 del 2025 e n. 105 del 2024).

Tale mandato costituzionale, evidentemente, dovrà essere attentamente considerato da tutte le amministrazioni procedenti – ivi compreso il Consiglio dei ministri in sede di decisione sull'opposizione di cui all'art. 14-*quinquies* della legge n. 241 del 1990 – in relazione all'esigenza di tutelare la biodiversità e i delicati ecosistemi che si sviluppano nei parchi nazionali o regionali, ove assentissero in questi luoghi alla realizzazione delle suddette centrali.

9.– Le medesime ragioni prima esposte ai punti da 7 a 7.2. conducono a ritenere fondata anche la censura statale di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. a opera dell'art. 14, comma 2, della legge reg. Calabria n. 36 del 2024, dal momento che anch'esso si traduce in un divieto assoluto di esercizio per gli impianti già esistenti che non adeguino la potenza generata al limite dei 10 MW entro sei mesi.

In relazione a tale disposizione è fondata anche la censura statale prospettata in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost.

Benché, infatti, il novellato art. 41, secondo comma, Cost. preveda ora tra i principi limitanti l'iniziativa economica privata anche l'«ambiente», qui rileva che la previsione regionale assume il carattere di legge provvedimento, poiché è riferibile unicamente alla centrale del Mercure (che oggi è il solo impianto a biomasse collocato in un parco nazionale o regionale calabrese) e risulta, quindi, destinata a incidere «su una singola posizione giuridica (sentenze n. 181 del 2019, n. 24 del 2018, n. 231 del 2014), "attraendo nella sfera legislativa quanto normalmente affidato all'autorità amministrativa" (sentenze n. 168 del 2020 e n. 114 del 2017)» (sentenza n. 186 del 2022).

Per costante giurisprudenza di questa Corte, disposizioni legislative di tal fatta non sono di per sé incompatibili con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione. Tuttavia, «in considerazione del

pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di questo tipo, esse devono soggiacere a uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa» (sentenze n. 186 del n. 2022 e n. 49 del 2021; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 116 del 2020, n. 181 del 2019, n. 182 del 2017, n. 275, n. 154 e n. 85 del 2013, n. 20 del 2012).

La disposizione regionale non supera questo tipo di sindacato, perché trasmoda in una disciplina lesiva del legittimo affidamento.

È pur vero che secondo consolidata giurisprudenza costituzionale questo è «soggetto al normale bilanciamento proprio di tutti principi e diritti costituzionali» (sentenza n. 182 del 2022) e che in riferimento «ai rapporti di durata, e alle modificazioni peggiorative che su di essi incidono secondo il meccanismo della cosiddetta retroattività impropria […] il legislatore dispone di ampia discrezionalità» (sentenza n. 36 del 2025).

Tuttavia, nel caso in questione, data anche la brevità del termine richiesto per l'adeguamento (sei mesi) alla riduzione di potenza, la norma impugnata non si giustifica adeguatamente rispetto non solo all'iniziativa economica della società autorizzata alla gestione dell'impianto ma anche alla posizione dei lavoratori nello stesso occupati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, della legge Regione Calabria 26 novembre 2024, n. 36 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali n. 29/2002, n. 24/2008, n. 8/2010, n. 47/2011, n. 24/2013, n. 9/2018, n. 32/2021, n. 10/2022, n. 9/2023, n. 62/2023, n. 6/2024, e disposizioni normative), nella parte in cui dispone che «[è] vietata», nei parchi nazionali e regionali ricadenti nel territorio calabrese, la realizzazione di impianti di potenza superiore a 10 MW termici alimentati da biomasse, anziché disporre che i suddetti parchi «costituiscono aree non idonee» alla realizzazione di questa tipologia di impianti;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, della legge reg. Calabria n. 36 del 2024;

3) *dichiara* l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1 e 2, della legge reg. Calabria n. 36 del 2024 promosse, in riferimento agli artt. 117, commi primo e secondo, lettera *s*), della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 11 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 luglio 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Luca ANTONINI, Redattore
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria
Depositata in Cancelleria il 28 luglio 2025
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:
ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DELL'8 LUGLIO 2025

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1 e 2, della legge della Regione Calabria 26 novembre 2024, n. 36 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali n. 29/2002, n. 24/2008, n. 8/2010, n. 47/2011, n. 24/2013, n. 9/2018, n. 32/2021, n. 10/2022, n. 9/2023, n. 62/2023, n. 6/2024, e disposizioni normative), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso depositato il 28 gennaio 2025 (reg. ric. n. 6 del 2025).

Rilevato che, con atto depositato il 10 marzo 2025, sono intervenuti nel giudizio il Consorzio legno valle del Mercure e il Consorzio agricolo forestale biomasse Calabria;

che i menzionati Consorzi, esercenti attività di approvvigionamento di biomasse per l'impianto denominato centrale del Mercure sito nel parco nazionale del Pollino, assumono di vantare un «interesse economico diretto e qualificato» a tutela del quale sarebbero legittimati a intervenire *ad adiuvandum*, rilevando che l'ammissibilità dell'intervento assicurerebbe loro l'esercizio del diritto di difesa e sarebbe conforme al principio di parità, avuto riguardo alla possibilità, riconosciuta ai soggetti portatori di interessi collettivi o diffusi, di depositare *opinio*;

che, con atto depositato il 10 marzo 2025, sono intervenuti in giudizio *ad adiuvandum* anche i Comuni di Laino Borgo, Castelluccio Inferiore, Castelluccio Superiore, Laino Castello, Lauria, Mormanno e Papasidero;

che i Comuni intervenienti espongono che la riduzione di potenza, al di sotto di 10 MWatt termini, imposta dall'impugnato art. 14, comma 2, produrrebbe l'effetto della chiusura del suddetto impianto, con la conseguente perdita «di centinaia di posti di lavoro», e aggiungono che trarrebbero beneficio dall'attività svolta dall'impianto medesimo, perché avrebbero sottoscritto con la società che lo gestisce un accordo in virtù del quale riceverebbero, a titolo di «compensazione e riequilibrio ambientale», ingenti somme utilizzate a favore delle rispettive comunità locali;

che da queste considerazioni discenderebbe, ad avviso dei menzionati Comuni, il loro «interesse qualificato» a intervenire nel presente giudizio;

che, con atto depositato, fuori termine, il 9 maggio 2025, è intervenuta *ad opponendum* l'Associazione forum ambientalista ODV;

che tale associazione deduce, a sostegno propria legittimazione a intervenire, di essere portatrice di un interesse diffuso - quello alla tutela ambientale - che potrebbe subire «un pregiudizio diretto e immediato in conseguenza dell'esito» dell'odierno giudizio.

Considerato che deve essere preliminarmente dichiarata l'inammissibilità dell'intervento spiegato dall'Associazione forum ambientalista, in ragione dell'assorbente profilo relativo alla tardività del deposito del relativo atto di intervento, effettuato oltre il termine previsto dagli artt. 4, comma 3, e 31, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (sentenza n. 170 del 2017);

che, quanto agli altri interventi, questa Corte ha ripetutamente affermato che il giudizio in via principale «si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi» (*ex plurimis*, sentenza n. 119 del 2024), né «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 14 gennaio 2025 e allegata alla sentenza n. 28 del 2025; nello stesso senso, ordinanza letta all'udienza 12 novembre 2024 e allegata alla sentenza n. 192 del 2024);

che questa Corte ha altresì escluso che il ristretto confine entro cui è ammissibile l'intervento pregiudichi il diritto di difesa di soggetti i cui interessi possano essere incisi dall'esito del giudizio in via di azione, osservando che questo «non scaturisce da una controversia concreta rispetto alla quale possa configurarsi l'interesse di specifici soggetti, vertendo piuttosto sulla astratta conformità a Costituzione della legge impugnata» (ordinanza letta all'udienza del 9 aprile 2024 e allegata alla sentenza n. 119 del 2024);

che, pertanto, gli interventi devono essere dichiarati inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi in giudizio dei Consorzi legno valle del Mercure e agricolo forestale biomasse Calabria, dei Comuni di Laino Borgo, Castelluccio Inferiore, Castelluccio Superiore, Laino Castello, Lauria, Mormanno e Papasidero, nonché dell'Associazione forum ambientalista ODV.

F.to: Giovanni Amoroso, Presidente

Sentenza: 28 luglio 2025, n. 136

Materia: ambiente - energia - concorrenza

Parametri invocati: violazione dello statuto speciale nelle materie: "ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico e economico del personale", "acque minerali e termali", "esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave e saline", "industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere, cave e saline". Principi di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e di ragionevolezza.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Regione autonoma della Sardegna.

Oggetto: d.l. n. 84 del 2024, come convertito, e, segnatamente, degli artt. 1, comma 2; 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 2, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6, e 15, comma 1, lettera b).

Esito:
- inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2; 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 2, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6, e 15, comma 1, lettera b), del decreto-legge 25 giugno 2024, n. 84 (Disposizioni urgenti sulle materie prime critiche di interesse strategico), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 115, promosse – in riferimento agli articoli 117, commi terzo, quarto e quinto, 118 e 120, secondo comma, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); agli artt. 6, comma 1, e 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); agli artt. 36, comma 1-bis, 40, commi 3 e 4, e 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea); nonché al principio di ragionevolezza e al principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. – dalla Regione autonoma della Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;
- non fondate le altre questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

La Regione autonoma della Sardegna ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni del decreto legge n. 84 del 2024, come convertito, e, segnatamente, degli artt. 1, comma 2; 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 2, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6, e 15, comma 1, lettera b). Con i primi due motivi di ricorso, la Regione denuncia l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate in riferimento agli artt. 3, lettere a), h) ed m); 4, lettera a); 6; 14; 46 e 54 dello statuto speciale; in relazione agli artt. 1; 2, comma 2; 3; 6; 8; 9; 21, comma 2, lettere b) e c); 37, commi 1 e 2, lettera d), e 48 del d.P.R. n. 348 del 1979; in riferimento agli artt. 5; 114; 116; 117, commi primo, terzo, quarto e quinto; 118 e 120, secondo comma, Cost., anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; e in relazione agli artt. 6, comma 1, e 8 della legge n. 131 del 2003; agli artt. 36, comma 1-bis; 40, commi 3 e 4; e 41 della legge n. 234 del 2012; nonché in riferimento ai principi di leale collaborazione e ragionevolezza. In violazione degli indicati parametri, le suddette disposizioni lederebbero le competenze legislative attribuite alla Regione dal suo statuto speciale nelle materie: "*ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico e economico del personale*",

"*acque minerali e termali*", "*esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave e saline*", "*industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere, cave e saline";* nonché le competenze amministrative attribuitele dallo stesso statuto e dalle relative norme di attuazione nelle indicate materie, senza peraltro garantire, in alcuni casi, un coinvolgimento della Regione nel loro concreto esercizio. Le medesime disposizioni violerebbero anche il regolamento n. 2024/1252/UE, in quanto lo stesso "*non dispone di annientare le autonomie locali costituzionalmente istituite negli Stati membri*". La Regione ha impugnato le suddette disposizioni anche con riferimento ai principi di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e di ragionevolezza, perché avrebbero creato una nuova autorità (il punto unico di contatto) che duplica uffici amministrativi già esistenti e operanti in Sardegna a livello regionale, senza apportare alcuna semplificazione all'attività amministrativa. Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi in giudizio, ha confutato le censure, sostenendo che le disposizioni impugnate sarebbero riconducibili a materie attribuite dall'art. 117 Cost. alla legislazione esclusiva dello Stato, quali la difesa e la sicurezza dello Stato, la tutela del risparmio, dei mercati finanziari e della concorrenza, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e rileverebbero altresì come norme fondamentali di riforma economico-sociale. La "*preminenza degli interessi statali*" e la "*conseguente necessità di garantire l'unitarietà dell'azione amministrativa",* giustificherebbero anche l'accentramento in capo allo Stato delle corrispondenti competenze amministrative. Inoltre, non sarebbe ravvisabile alcun contrasto con il regolamento n. 2024/1252/UE, al quale il d.l. 84/2024, come convertito, darebbe corretta attuazione nell'ordinamento nazionale. In via preliminare, la Corte dichiara l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale promosse, e sottolinea che il ricorso si limita a evocare, senza assolvere l'onere argomentativo necessario affinché questa Corte possa valutare nel merito le censure prospettate. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale "*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*" (sentenza 28/2025). La Corte inquadra il contesto in cui è maturata l'adozione del d.l. 84/2024. L'approvvigionamento sicuro e sostenibile delle materie prime critiche è oggetto di specifica attenzione da parte dell'Unione europea, che si è tradotta nell'adozione del regolamento n. 2024/1252/UE. Con l'espresso richiamo all'art. 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il suddetto regolamento opera come misura di ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri ai fini del corretto funzionamento del mercato interno. In sostanza, il regolamento n. 2024/1252/UE intende garantire l'autosufficienza dell'Unione europea nell'approvvigionamento delle materie prime critiche, per ridurne la dipendenza da Paesi terzi e rafforzarne l'autonomia strategica e la resilienza economica, oltre che per assicurare una più efficace gestione o reazione alle crisi, particolarmente necessaria nell'attuale contesto di tensioni geopolitiche. Come altri recenti interventi a livello eurounitario, il regolamento mira, quindi, a perseguire e tutelare la sicurezza dell'Unione, secondo un concetto di sicurezza in rapida e continua evoluzione, che non si esaurisce nella dimensione prettamente difensiva sul piano militare, ma si estende alla dimensione economica, sociale e tecnologica, nella prospettiva di un sistema capace di assolvere alle sue funzioni essenziali in maniera autonoma e autosufficiente. In quest'ottica, la realizzazione dei progetti strategici assume una rilevanza decisiva tale da richiedere procedure ad hoc rapide e uniformi, quali appunto quelle contemplate dal regolamento. Il d.l. n. 84 del 2024, come convertito, ha inteso dare immediata attuazione al suddetto regolamento nell'ordinamento interno, nelle more dell'adozione di una disciplina organica del settore delle materie prime critiche. La Regione contesta innanzitutto l'invasione da parte di tutte le disposizioni impugnate delle competenze legislative riconosciutele dagli artt. 3, lettere a), h) ed m), e 4, lettera a), dello statuto speciale come sopra ricordato e delle corrispondenti competenze amministrative attribuitele dall'art. 6 del medesimo statuto e dalle relative norme di attuazione. La Regione lamenta altresì che le suddette funzioni verrebbero esercitate dallo Stato, in alcuni casi, senza alcun coinvolgimento della regione. Secondo la Corte le questioni non sono fondate, in quanto la potestà

legislativa statale di cui sono espressione le disposizioni impugnate è stata esercitata in attuazione e nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario e si sostanzia nell'adozione di norme fondamentali di riforma economico-sociale, che sono peraltro riconducibili a materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato a carattere trasversale. Secondo la Corte, ferma restando la diretta applicabilità del regolamento, la fonte più idonea a darvi attuazione nell'ordinamento interno è un atto legislativo statale, in quanto eventuali interventi regionali limitati ai rispettivi territori rischierebbero di non raggiungere gli obiettivi e perpetrare quell'eterogeneità e difetto di coordinamento che il diritto dell'Unione si propone di eliminare. D'altro canto, i limiti derivanti dall'ordinamento eurounitario operano anche nei confronti delle competenze legislative delle regioni speciali, i cui statuti, ivi compreso quello della Regione autonoma della Sardegna, vincolano l'esercizio della relativa potestà legislativa, anche primaria, al rispetto degli "*obblighi internazionali*", che, nell'odierno contesto, si intendono riferiti anche ai vincoli derivanti dal diritto dell'Unione (sentenza 286/2005). In secondo luogo, rispetto alle attribuzioni statutarie, le disposizioni impugnate sono qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale, che lo stesso Statuto pone come limite alla potestà – primaria e ripartita – della Regione (artt. 3 e 4). Il d.l. 84/2024, come convertito, presenta un carattere riformatore diretto a incidere nella "*vita della nostra comunità giuridica*", nella misura in cui delinea un "*sistema di governo per l'approvvigionamento sicuro e sostenibile delle materie prime critiche considerate -strategiche-*"; riguarda un bene della vita economica e sociale di rilevante importanza, dal momento che, come già precisato, le materie prime critiche di interesse strategico rivestono un ruolo fondamentale nella realizzazione delle transizioni verde e digitale e sono utilizzate in applicazioni di difesa e aerospaziali e in settori strategici della filiera industriale, come le energie rinnovabili e l'industria digitale; risponde a un interesse unitario che non può subire differenziazioni regionali. Quali norme fondamentali di riforma economico-sociale, le disposizioni impugnate vincolano le potestà legislative conferite dallo statuto alla Regione, operando come limite al relativo esercizio (sentenze 22/2025, 112/2011, 170/2001). Nel disciplinare il procedimento di riconoscimento del carattere strategico dei progetti (artt. 2, commi 1 e 2, e 15, comma 1, lettera b), le procedure di rilascio dei titoli abilitativi per i progetti strategici (artt. 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 2, 3 e 6; 5, commi 1 e 2), l'avvio dell'attività di ricerca di materie prime critiche e la pianificazione e programmazione nazionale delle suddette materie (artt. 6, comma 2; 10, comma 6; 15, comma 1, lettera b), infatti, le disposizioni impugnate rappresentano lo strumento attraverso il quale il legislatore statale ha inteso assicurare il raggiungimento degli obiettivi fissati dal regolamento n. 2024/1252/UE per garantire l'indispensabile approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie fondamentali per l'autonomia strategica e la resilienza economica dell'Unione europea e dei suoi Stati membri. L'insussistenza della lamentata lesione delle potestà legislative regionali è confermata anche dalla riconducibilità delle disposizioni impugnate a materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, quali, in primis, la tutela della concorrenza e quella dell'ambiente e dell'ecosistema. Il d.l. n. 84 del 2024, come convertito, all'art. 1, dichiara esplicitamente di stabilire criteri uniformi per assicurare la tempestiva ed efficace realizzazione dei progetti di cui all'art. 2, "*considerata la necessità di garantire sul territorio nazionale il raggiungimento degli obiettivi previsti dal regolamento (UE) 2024/1252*", tra cui, appunto, quello di migliorare il funzionamento del mercato interno attraverso procedure uniformi che impediscano una frammentazione del mercato e un'alterazione della concorrenza. Le disposizioni impugnate afferiscono per oggetto, ratio e finalità, alla tutela della concorrenza, attribuita dall'art. 117, primo comma, lettera e), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto, nel dettare una disciplina uniforme sull'approvvigionamento delle materie prime critiche strategiche, esse sono direttamente strumentali a garantire il corretto funzionamento del mercato interno. Il d.l. 84/2024, come convertito, riguarda anche la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, attribuita alla competenza legislativa esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione. Il ruolo centrale dell'ambiente nell'impostazione del regolamento emerge nitidamente dai considerando n. 1, 2, 25 e 34, oltre che dai suoi artt. 1 e 6 e si riflette anche nel d.l. 84/2024, come convertito, che, in quanto attuativo del regolamento, ne recepisce gli obiettivi, espressamente proponendosi di definire – "*misure urgenti*

finalizzate all'attuazione di un sistema di governo per l'approvvigionamento sicuro e sostenibile delle materie prime critiche considerate "strategiche" - ai sensi del suddetto regolamento, "*in ragione del ruolo fondamentale delle stesse nella realizzazione delle transizioni verde e digitale e nella salvaguardia della resilienza economica e dell'autonomia strategica*" (art. 1). Ulteriore conferma del ruolo fondamentale rivestito dalla tutela dell'ambiente nel d.l. 84/2024, come convertito, è data dal coinvolgimento, nelle procedure autorizzatorie e nelle attività di programmazione e pianificazione, di soggetti pubblici incardinati presso il MASE o dei quali fanno comunque parte suoi rappresentanti, come il CITE, il punto unico di contatto e il Comitato tecnico per le materie prime critiche e strategiche. La Corte ha più volte affermato che materie che «assumono, per la loro natura trasversale, carattere prevalente, […] "*possono influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano*", sentenza 2/2024 e, inoltre, ex plurimis sentenze n. 291 e 18 del 2012 30/2011, 288 e 52 del 2010, 431, 430, 401 del 2007 e n. 80/2006). purché la relativa competenza statale si svolga entro i "*limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta*" (tra le altre, sentenza 104/2021). Le disposizioni impugnate non eccedono i suddetti limiti. Per alcuni aspetti, il d.l. 84/2024, come convertito, è poi, riconducibile anche alla materia della difesa, attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Ciò in ragione dell'utilizzo delle materie prime critiche nei settori aerospaziali e della difesa, più volte sottolineato dal regolamento UE (considerando n. 1 e n. 2). Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, non sussiste, pertanto, alcuna violazione dei dedotti parametri statutari. Le disposizioni impugnate, infatti, non hanno determinato alcuna lesione delle competenze legislative rivendicate dalla Regione, in quanto risultano adottate in attuazione del regolamento UE, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e, oltre a costituire norme fondamentali di riforma economico-sociale, sono prevalentemente riconducibili a materie trasversali di competenza esclusiva statale, quali in particolare la tutela della concorrenza e dell'ambiente. La qualificazione di tali disposizioni come norme fondamentali di riforme economico-sociali e la loro riconducibilità a materie trasversali di competenza legislativa esclusiva dello Stato ne impongono, in considerazione degli interessi unitari in rilievo, l'omogenea attuazione su tutto il territorio nazionale, con conseguente infondatezza anche della dedotta violazione statutaria. Per le stesse ragioni, le disposizioni impugnate non ledono il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni (sentenza 284/2016 e 92/2011) fermo restando che esse, comunque, contemplano delle forme di coinvolgimento della regione nel concreto esercizio delle funzioni amministrative. Infine, la Regione censura, nel secondo motivo di ricorso, le disposizioni impugnate anche con specifico riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., assumendo che il regolamento n. 2024/1252/UE si limiterebbe a prevedere un punto unico di contatto deputato a "*facilitare e coordinare*" le procedure autorizzatorie nel rispetto del diritto nazionale e comunitario e di tutte le autorità interessate a livello locale, regionale o nazionale, senza imporre l'istituzione a livello nazionale di un unico punto di contatto, ma consentendo, a garanzia di una corretta attuazione dell'esigenza partecipativa dei diversi livelli di governo, "*l'istituzione o la designazione di una o più autorità quali punti di contatto unici*". Secondo la Corte le questioni non sono fondate.

SENTENZA N. 136
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, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2; 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 2, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6, e 15, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 25 giugno 2024, n. 84 (Disposizioni urgenti sulle materie prime critiche di interesse strategico), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 115, promosso dalla Regione autonoma della Sardegna con ricorso notificato l'11 ottobre 2024, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2024.

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

udita nell'udienza pubblica del 10 giugno 2025 la Giudice relatrice Maria Alessandra Sandulli;

uditi l'avvocata Alessandra Putzu per la Regione autonoma della Sardegna e gli avvocati dello Stato Maria Gabriella Mangia e Melvio Maugeri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 10 giugno 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 38 del 2024), la Regione autonoma della Sardegna ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni del d.l. n. 84 del 2024, come convertito, e, segnatamente, degli artt. 1, comma 2; 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 2, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6, e 15, comma 1, lettera *b*).

1.1.– Con i primi due motivi di ricorso, la Regione denuncia l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate in riferimento agli artt. 3, lettere *a*), *h*) ed *m*); 4, lettera *a*); 6; 14; 46 e 54 dello statuto speciale; in relazione agli artt. 1; 2, comma 2; 3; 6; 8; 9; 21, comma 2, lettere *b*) e *c*); 37, commi 1 e 2, lettera *d*), e 48 del d.P.R. n. 348 del 1979; in riferimento agli artt. 5; 114; 116; 117, commi primo, terzo, quarto e quinto; 118 e 120, secondo comma, Cost., anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; e in relazione agli artt. 6, comma 1, e 8 della legge n. 131 del 2003; agli artt. 36, comma 1-*bis*; 40, commi 3 e 4; e 41 della legge n. 234 del 2012; nonché in riferimento ai principi di leale collaborazione e ragionevolezza.

In violazione degli indicati parametri, le suddette disposizioni lederebbero le competenze legislative attribuite alla Regione dal suo statuto speciale nelle materie: «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico e economico del personale», «acque minerali e termali», «esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave e saline», «industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere, cave e saline»; nonché le competenze amministrative attribuitele dallo stesso statuto e dalle relative norme di attuazione nelle indicate materie, senza peraltro garantire, in alcuni casi, un coinvolgimento, e, in altri casi, un adeguato coinvolgimento, della Regione nel loro concreto esercizio. Le medesime disposizioni

violerebbero anche il regolamento n. 2024/1252/UE, in quanto lo stesso «non dispone di annientare le autonomie locali costituzionalmente istituite negli Stati membri».

1.2.– Con il terzo motivo di ricorso, la Regione ha impugnato le suddette disposizioni anche con riferimento ai principi di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e di ragionevolezza, perché avrebbero creato una nuova autorità (il punto unico di contatto) che duplica uffici amministrativi già esistenti e operanti in Sardegna a livello regionale, senza apportare alcuna semplificazione all'attività amministrativa.

1.3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi in giudizio, ha confutato le riferite censure, sostenendo che le disposizioni impugnate sarebbero riconducibili a materie attribuite dall'art. 117 Cost. alla legislazione esclusiva dello Stato, quali la difesa e la sicurezza dello Stato, la tutela del risparmio, dei mercati finanziari e della concorrenza, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e rileverebbero altresì come norme fondamentali di riforma economico-sociale. La «preminenza degli interessi statali» e la «conseguente necessità di garantire l'unitarietà dell'azione amministrativa», giustificherebbero anche l'accentramento in capo allo Stato delle corrispondenti competenze amministrative. Inoltre, non sarebbe ravvisabile alcun contrasto con il regolamento n. 2024/1252/UE, al quale il d.l. n. 84 del 2024, come convertito, darebbe corretta attuazione nell'ordinamento nazionale.

2.– In via preliminare, deve essere dichiarata l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale promosse, tra le altre, con i primi due motivi di ricorso, in riferimento agli artt. 117, commi terzo, quarto e quinto, 118, 120, secondo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; agli artt. 6, comma 1, e 8, della legge n. 131 del 2003 e agli artt. 36, comma 1-*bis*; 40, commi 3 e 4; e 41 della legge n. 234 del 2012. Parimenti inammissibili sono le questioni poste, con il terzo motivo di ricorso, con riferimento ai principi di ragionevolezza e di buon andamento (art. 97 Cost.).

Parametri, questi, che il ricorso si limita a evocare, senza assolvere l'onere argomentativo necessario affinché questa Corte possa valutare nel merito le censure prospettate.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, invero, «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» (sentenza n. 28 del 2025).

3.– Prima di procedere all'esame nel merito delle altre questioni promosse con i primi due motivi di ricorso, è opportuno inquadrare il contesto in cui è maturata l'adozione del d.l. n. 84 del 2024.

3.1.– L'approvvigionamento sicuro e sostenibile delle materie prime critiche è oggetto di specifica attenzione da parte dell'Unione europea, che si è tradotta nell'adozione del regolamento n. 2024/1252/UE. Con l'espresso richiamo all'art. 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il suddetto regolamento opera come misura di ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri ai fini del corretto funzionamento del mercato interno.

Esso si occupa di materie prime non energetiche e non agricole, quali, tra le molte, bauxite, rame, litio, nichel, tungsteno, qualificate come materie prime strategiche e materie prime critiche, secondo quanto rispettivamente indicato nei suoi Allegati I e II.

Le ragioni di una disciplina sull'approvvigionamento sicuro e sostenibile di tali materie prime sono chiarite in alcuni "considerando" del regolamento, che possono così sintetizzarsi: i) esiste una serie di materie prime non energetiche e non agricole, considerate critiche per la loro grande importanza economica, ossia per il ruolo fondamentale che assumono «nella realizzazione delle transizioni verde e digitale» e per il loro «significativo» utilizzo in applicazioni di difesa e aerospaziali» e in settori strategici quali le «energie rinnovabili» e l'«industria digitale» (considerando n. 1 e n. 2); ii) in un contesto di crescenti tensioni geopolitiche e di una sempre più forte concorrenza per le risorse, il rischio di perturbazioni nell'approvvigionamento di tali materie è destinato ad aumentare, anche a causa di «azioni non coordinate da parte degli Stati membri», che

rischiano di «compromettere il funzionamento del mercato interno» e di «falsare la concorrenza» (considerando n. 2 e n. 3); iii) per salvaguardare il funzionamento del mercato interno, garantire la sicurezza dell'approvvigionamento delle materie prime critiche e salvaguardare la resilienza economica e l'autonomia strategica dell'Unione, è pertanto necessario istituire un quadro comune, che definisca tali materie, individui e sostenga i progetti aventi ad oggetto la loro «estrazione», «trasformazione» o «riciclaggio», li riconosca come strategici e di pubblico interesse; e, iv) per garantire lo sviluppo di progetti strategici in tutta l'Unione, essi «dovrebbero beneficiare di procedure di autorizzazione semplificate e prevedibili e di un sostegno nell'accesso ai finanziamenti», che al contempo assicurino un «livello elevato di protezione ambientale e consent[ano] lo sfruttamento sostenibile delle potenzialità dell'Unione lungo la catena del valore delle materie prime» (considerando n. 4, n. 14, n. 24, n. 25, n. 26 e n. 27).

In sostanza, il regolamento n. 2024/1252/UE intende garantire l'autosufficienza dell'Unione europea nell'approvvigionamento delle materie prime critiche, per ridurne la dipendenza da Paesi terzi e rafforzarne l'autonomia strategica e la resilienza economica, oltre che per assicurare una più efficace gestione o reazione alle crisi, particolarmente necessaria nell'attuale contesto di tensioni geopolitiche. Come altri recenti interventi a livello eurounitario, il regolamento mira, quindi, a perseguire e tutelare la sicurezza dell'Unione, secondo un concetto di sicurezza in rapida e continua evoluzione, che non si esaurisce nella dimensione prettamente difensiva sul piano militare, ma si estende alla dimensione economica, sociale e tecnologica, nella prospettiva di un sistema capace di assolvere alle sue funzioni essenziali in maniera autonoma e autosufficiente. In quest'ottica, la realizzazione dei progetti strategici assume una rilevanza decisiva tale da richiedere procedure *ad hoc* rapide e uniformi, quali appunto quelle contemplate dal regolamento.

Il quadro che emerge dai riportati "considerando" è ribadito dall'art. 1 del regolamento, il quale precisa che l'obiettivo dell'intervento è quello «di migliorare il funzionamento del mercato interno istituendo un quadro atto a garantire l'accesso dell'Unione a un approvvigionamento sicuro, resiliente e sostenibile di materie prime critiche, anche favorendo l'efficienza e la circolarità lungo tutta la catena del valore» e che, di conseguenza, è necessario stabilire misure volte a: «*a*) ridurre il rischio di perturbazioni dell'approvvigionamento relative alle materie prime critiche suscettibili di falsare la concorrenza e frammentare il mercato interno, in particolare individuando e sostenendo progetti strategici che contribuiscono a ridurre le dipendenze e a diversificare le importazioni e compiendo sforzi per incentivare il progresso tecnologico e l'efficienza delle risorse al fine di moderare l'aumento previsto del consumo di materie prime critiche nell'Unione; *b*) migliorare la capacità dell'Unione di monitorare e attenuare il rischio di approvvigionamento connesso alle materie prime critiche; *c*) garantire la libera circolazione delle materie prime critiche e dei prodotti contenenti materie prime critiche immessi sul mercato dell'Unione assicurando al contempo un livello elevato di protezione dell'ambiente e di sostenibilità, anche attraverso il miglioramento della loro circolarità».

Più in dettaglio, il regolamento stabilisce che il «progetto relativo alle materie prime critiche» è «qualsiasi impianto pianificato o espansione significativa pianificata o riconversione di un impianto esistente attivo nell'estrazione, nella trasformazione o nel riciclaggio di materie prime critiche» (art. 2, numero 14) e che sono riconosciuti "strategici" i progetti di estrazione, trasformazione o riciclaggio che soddisfano specifici criteri, tra i quali la fattibilità entro un tempo ragionevole e la sostenibilità della relativa attuazione «in particolare per quanto riguarda il monitoraggio, la prevenzione e la riduzione al minimo degli impatti ambientali»; «l'uso di pratiche commerciali trasparenti con idonee politiche di conformità volte a prevenire e ridurre al minimo i rischi di impatti negativi sul corretto funzionamento della pubblica amministrazione, tra i quali la corruzione e la concussione» (art. 6).

Quanto agli aspetti procedurali, il regolamento dispone che la domanda di riconoscimento della strategicità di un progetto di estrazione, trasformazione o riciclaggio di materie prime critiche è presentata alla Commissione europea (art. 7); che, una volta riconosciuto il carattere strategico del progetto, gli Stati membri attuano le procedure di rilascio delle autorizzazioni attraverso una o più autorità designate quali «punti di contatto unici», con l'incarico di «facilitare e coordinare la procedura di rilascio delle autorizzazioni per i progetti relativi a materie prime critiche», garantendo

che le procedure si svolgano nel modo più rapido possibile entro termini predefiniti, con l'acquisizione delle eventuali valutazioni ambientali (artt. 9, 10, 11 e 12; si vedano anche i considerando n. 28, n. 29 e n. 34); che ciascuno Stato membro, nell'ambito delle rispettive funzioni di pianificazione, è chiamato a valutare la possibilità di includere nei relativi strumenti disposizioni per l'elaborazione di progetti relativi a materie prime critiche, nonché a elaborare un Programma nazionale di esplorazione generale per le stesse, che può includere misure di mappatura dei minerali, indagini geoscientifiche, elaborazione dati, contribuendo a incrementare le informazioni disponibili sulla presenza di materie prime critiche nell'Unione (artt. 13 e 19).

L'estrema importanza dei progetti strategici è ulteriormente confermata dalle disposizioni che demandano alla Commissione europea il compito di intraprendere attività «volte ad accelerare e incentivare gli investimenti privati in progetti strategici», con la precisazione che esse «possono, fatti salvi gli articoli 107 e 108 TFUE, includere l'erogazione e il coordinamento di un sostegno a favore di progetti strategici che abbiano difficoltà ad accedere ai finanziamenti» (art. 15).

3.2.– Il d.l. n. 84 del 2024, come convertito, ha inteso dare immediata attuazione al suddetto regolamento nell'ordinamento interno, nelle more dell'adozione di una disciplina organica del settore delle materie prime critiche. Il suo art. 1 dispone, infatti, che il medesimo decreto-legge «definisce, nelle more di una disciplina organica del settore delle materie prime critiche, misure urgenti finalizzate all'attuazione di un sistema di governo per l'approvvigionamento sicuro e sostenibile delle materie prime critiche considerate "strategiche" ai sensi degli articoli 3, paragrafo 1, e 4, paragrafo 1, del regolamento n. 2024/1252/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, in ragione del ruolo fondamentale delle stesse nella realizzazione delle transizioni verde e digitale e nella salvaguardia della resilienza economica e dell'autonomia strategica» (comma 1), precisando che «[i]n ragione del preminente interesse nazionale nell'approvvigionamento delle materie prime critiche strategiche di cui al comma 1 e considerata la necessità di garantire sul territorio nazionale il raggiungimento degli obiettivi previsti dal regolamento (UE) 2024/1252, le disposizioni di cui al presente decreto stabiliscono criteri uniformi per assicurare la tempestiva e efficace realizzazione dei progetti di cui all'articolo 2» (comma 2) e che «[l]e disposizioni del presente decreto si applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano, compatibilmente con le disposizioni dei rispettivi statuti e le relative norme di attuazione» (comma 3).

In sostanza, per il raggiungimento degli obiettivi posti dal regolamento, il d.l. n. 84 del 2024, come convertito, è volto a stabilire dei «criteri uniformi» ai fini di una «tempestiva e efficace» realizzazione dei progetti strategici di estrazione, riciclaggio o trasformazione di materie prime critiche strategiche, ribadendo il ruolo fondamentale delle stesse nella realizzazione della transizione verde e digitale e nella salvaguardia della resilienza economica e dell'autonomia strategica.

4.– Passando al merito, come sopra esposto (punti 2, 2.1. e 2.2. del *Ritenuto in fatto*), con i primi due motivi di ricorso la Regione contesta innanzitutto l'invasione da parte di tutte le disposizioni impugnate delle competenze legislative riconosciutele dagli artt. 3, lettere *a*), *h*) ed *m*), e 4, lettera *a*), dello statuto speciale, rispettivamente, nelle materie: «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico e economico del personale», «acque minerali e termali», «esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave e saline», «industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere, cave e saline»; e delle corrispondenti competenze amministrative attribuitele dall'art. 6 del medesimo statuto e dalle relative norme di attuazione. La Regione lamenta altresì che le suddette funzioni verrebbero esercitate dallo Stato, in alcuni casi, senza alcun coinvolgimento della regione e, in altri casi, in assenza di un adeguato coinvolgimento della stessa, in violazione degli artt. 118 e 120, secondo comma, Cost., anche in relazione agli artt. 6, comma 1, e 8 della legge n. 131 del 2003 e agli artt. 36, comma 1-*bis*, 40, commi 3 e 4, e 41 della legge n. 234 del 2012.

Le disposizioni impugnate sarebbero costituzionalmente illegittime anche per contrasto con gli artt. 5, 114 e 116 Cost., nonché con gli artt. 14, 46 e 54 dello statuto.

4.1.– Le questioni non sono fondate, in quanto la potestà legislativa statale di cui sono espressione le disposizioni impugnate è stata esercitata in attuazione e nel rispetto dei vincoli derivanti

dall'ordinamento eurounitario e si sostanzia nell'adozione di norme fondamentali di riforma economico-sociale, che sono peraltro riconducibili a materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato a carattere trasversale.

4.2.– Merita in primo luogo ribadire che il regolamento n. 2024/1252/UE risponde alla finalità di ravvicinare le legislazioni degli Stati membri e mette in risalto l'estrema rilevanza degli obiettivi perseguiti dall'Unione in termini di sicurezza dell'approvvigionamento di materie prime strategiche e salvaguardia del funzionamento del mercato interno, sul presupposto che i progetti strategici siano funzionali e determinanti per salvaguardare la «resilienza economica e l'autonomia strategica aperta dell'Unione» (considerando n. 4). Obiettivi il cui raggiungimento è, nell'attuale contesto geopolitico, sempre più urgente e ineludibile. La riferita finalità di ravvicinamento riflette la consapevolezza che un ambito essenziale per l'economia europea, e, più in generale, per la sicurezza dell'Unione nel più ampio concetto dinanzi illustrato, debba essere oggetto di una disciplina uniforme negli Stati membri, sicché i richiamati obiettivi «non possono essere conseguiti in misura sufficiente [da questi ultimi], ma, a motivo della loro portata e dei loro effetti, possono essere conseguiti meglio a livello di Unione» (considerando n. 74).

Pertanto, ferma restando la diretta applicabilità del regolamento, la fonte più idonea a darvi attuazione nell'ordinamento interno è un atto legislativo statale, in quanto eventuali interventi regionali limitati ai rispettivi territori rischierebbero di non raggiungere gli obiettivi e perpetrare quell'eterogeneità e difetto di coordinamento che il diritto dell'Unione si propone di eliminare. D'altro canto, i limiti derivanti dall'ordinamento eurounitario operano anche nei confronti delle competenze legislative delle regioni speciali, i cui statuti, ivi compreso quello della Regione autonoma della Sardegna, vincolano l'esercizio della relativa potestà legislativa, anche primaria, al rispetto degli «obblighi internazionali», che, nell'odierno contesto, si intendono riferiti anche ai vincoli derivanti dal diritto dell'Unione (sentenza n. 286 del 2005).

4.3.– In secondo luogo, rispetto alle attribuzioni statutarie, le disposizioni impugnate sono qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale, che lo stesso Statuto pone come limite alla potestà – primaria e ripartita – della Regione (artt. 3 e 4). Per costante giurisprudenza costituzionale, queste ultime si caratterizzano per un triplice profilo: «*a*) si deve trattare di norme legislative dello Stato che – in considerazione del contenuto, della motivazione politico-sociale e degli scopi che si prefiggono – presentino un carattere riformatore, diretto a incidere significativamente nel tessuto normativo dell'ordinamento giuridico o nella vita della nostra comunità giuridica nazionale (v., spec., sent. n. 219 del 1984); *b*) le stesse leggi, tenuto conto della tavola di valori costituzionali, devono avere ad oggetto settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza, quali, ad esempio, "la soddisfazione di un bisogno primario o fondamentale dei cittadini" (sent. n. 4 del 1964) o un "essenziale settore economico del paese" (sentt. n. 13 del 1964, e, analogamente, n. 219 del 1984); *c*) si deve trattare, inoltre, di "norme fondamentali", vale a dire della posizione di norme-principio o della disciplina di istituti giuridici – nonché delle norme legate con queste da un rapporto di coessenzialità o di necessaria integrazione – che rispondano complessivamente ad un interesse unitario ed esigano, pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale (sent. n. 160 del 1969) […].» (sentenza n. 1033 del 1988).

Il d.l. n. 84 del 2024, come convertito, soddisfa i surrichiamati criteri in quanto presenta un carattere riformatore diretto a incidere nella «vita della nostra comunità giuridica», nella misura in cui delinea un «sistema di governo per l'approvvigionamento sicuro e sostenibile delle materie prime critiche considerate "strategiche"»; riguarda un bene della vita economica e sociale di rilevante importanza, dal momento che, come già precisato, le materie prime critiche di interesse strategico rivestono un ruolo fondamentale nella realizzazione delle transizioni verde e digitale e sono utilizzate in applicazioni di difesa e aerospaziali e in settori strategici della filiera industriale, come le energie rinnovabili e l'industria digitale; risponde a un interesse unitario che non può subire differenziazioni regionali. Merita al riguardo segnalare che, nella sentenza n. 112 del 2011, richiamata anche nella memoria di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, questa Corte ha qualificato come norme fondamentali di riforma economico-sociale alcune disposizioni del decreto legislativo 11

febbraio 2010, n. 22 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99), rilevando che tali disposizioni «hanno ad oggetto la gestione e l'utilizzazione delle risorse geotermiche, disciplinandone la ricerca, la coltivazione ed il loro inserimento nel piano energetico nazionale, si innestano nel quadro di una vera e propria rivoluzione della politica energetica, che finora ha visto nella combustione del carburante, e quindi in un fenomeno altamente inquinante, il principale strumento per la produzione di energia» e che «[d]i conseguenza, esse hanno certamente il valore di una "riforma economico-sociale" di rilevante importanza e, indipendentemente dal problema delle situazioni dominicali, debbono essere osservate anche dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome, titolari di competenze primarie in tema di "miniere"».

Quali norme fondamentali di riforma economico-sociale, le disposizioni impugnate vincolano le potestà legislative conferite dallo statuto alla Regione, operando come limite al relativo esercizio (sentenze n. 22 del 2025, 112 del 2011 e n. 170 del 2001). Nel disciplinare il procedimento di riconoscimento del carattere strategico dei progetti (artt. 2, commi 1 e 2, e 15, comma 1, lettera *b*), le procedure di rilascio dei titoli abilitativi per i progetti strategici (artt. 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 2, 3 e 6; 5, commi 1 e 2), l'avvio dell'attività di ricerca di materie prime critiche e la pianificazione e programmazione nazionale delle suddette materie (artt. 6, comma 2; 10, comma 6; 15, comma 1, lettera *b*), infatti, le disposizioni impugnate rappresentano lo strumento attraverso il quale il legislatore statale ha inteso assicurare il raggiungimento degli obiettivi fissati dal regolamento n. 2024/1252/UE per garantire l'indispensabile approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie fondamentali per l'autonomia strategica e la resilienza economica dell'Unione europea e dei suoi Stati membri.

4.4.– L'insussistenza della lamentata lesione delle potestà legislative regionali è confermata anche dalla riconducibilità delle disposizioni impugnate a materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, quali, *in primis*, la tutela della concorrenza e quella dell'ambiente e dell'ecosistema.

4.4.1.– Come si è già esposto, nell'obiettivo di garantire il corretto funzionamento del mercato interno, il regolamento appronta una disciplina uniforme sull'approvvigionamento delle materie prime critiche, al fine di evitare che «azioni non coordinate da parte degli Stati membri [rischino] di falsare la concorrenza e di frammentare il mercato interno, ad esempio imponendo una regolamentazione divergente agli operatori di mercato, fornendo livelli diversi di accesso al monitoraggio del rischio di approvvigionamento, fornendo livelli diversi di sostegno ai progetti nazionali o creando ostacoli agli scambi transfrontalieri di materie prime critiche o di beni correlati tra Stati membri, creando così ostacoli al corretto funzionamento del mercato interno» (così, considerando n. 3; si veda anche considerando n. 2 e art. 1).

Dal suo canto, il d.l. n. 84 del 2024, come convertito, all'art. 1, dichiara esplicitamente di stabilire criteri uniformi per assicurare la tempestiva ed efficace realizzazione dei progetti di cui all'art. 2, «considerata la necessità di garantire sul territorio nazionale il raggiungimento degli obiettivi previsti dal regolamento (UE) 2024/1252», tra cui, appunto, quello di migliorare il funzionamento del mercato interno attraverso procedure uniformi che impediscano una frammentazione del mercato e un'alterazione della concorrenza. Per raggiungere tale obiettivo, il decreto-legge contempla anche apposite misure di sostegno all'attività di approvvigionamento, disponendo che il Fondo nazionale del made in Italy sia destinato anche ad attività di estrazione e trasformazione di materie prime critiche (art. 13).

Le disposizioni impugnate afferiscono quindi, per oggetto, *ratio* e finalità, alla tutela della concorrenza, attribuita dall'art. 117, primo comma, lettera *e*), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto, nel dettare una disciplina uniforme sull'approvvigionamento delle materie prime critiche strategiche, esse sono direttamente strumentali a garantire il corretto funzionamento del mercato interno. È opportuno, al riguardo, rilevare che, nella giurisprudenza costituzionale, la tutela della concorrenza è vista come «una delle leve della politica economica statale» e non può pertanto «essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto», quanto piuttosto anche «in quell'accezione

dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali» (sentenza n. 14 del 2004). Le disposizioni impugnate rientrano nella descritta accezione di concorrenza, in quanto mirano a rafforzare e potenziare l'approvvigionamento delle materie prime critiche di interesse strategico, sia nella fase della mappatura e raccolta delle informazioni geologiche sia nella fase della concreta realizzazione dei progetti strategici, nell'intento di creare le condizioni necessarie per il corretto funzionamento del mercato, con le relative conseguenze sullo sviluppo degli scambi transfrontalieri di tali materie.

4.4.2.– Il d.l. n. 84 del 2024, come convertito, riguarda anche la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, attribuita alla competenza legislativa esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Il ruolo centrale dell'ambiente nell'impostazione del regolamento emerge nitidamente dai considerando n. 1, n. 2, n. 25 e n. 34, oltre che dai suoi artt. 1 e 6 e si riflette anche nel d.l. n. 84 del 2024, come convertito, che, in quanto attuativo del regolamento, ne recepisce gli obiettivi, espressamente proponendosi di definire «misure urgenti finalizzate all'attuazione di un sistema di governo per l'approvvigionamento sicuro e sostenibile delle materie prime critiche considerate "strategiche"» ai sensi del suddetto regolamento, «in ragione del ruolo fondamentale delle stesse nella realizzazione delle transizioni verde e digitale e nella salvaguardia della resilienza economica e dell'autonomia strategica» (art. 1). E si coglie anche laddove il decreto, sempre in conformità a quanto disposto dal regolamento, contempla una semplificazione delle procedure di valutazione ambientale, come quando, nell'art. 7, comma 1, con riferimento al permesso di ricerca relativo a materie prime strategiche, esclude la «procedura di verifica di assoggettabilità di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152» e in alcuni casi «la valutazione di incidenza».

Ulteriore conferma del ruolo fondamentale rivestito dalla tutela dell'ambiente nel d.l. n. 84 del 2024, come convertito, è data dal coinvolgimento, nelle procedure autorizzatorie e nelle attività di programmazione e pianificazione, di soggetti pubblici incardinati presso il MASE o dei quali fanno comunque parte suoi rappresentanti, come il CITE, il punto unico di contatto e il Comitato tecnico per le materie prime critiche e strategiche.

Si deve ancora osservare che i progetti strategici considerati dall'indicato decreto-legge investono anche l'attività di riciclaggio delle materie prime critiche, definita dal diritto dell'Unione europea come «qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i materiali di rifiuto sono ritrattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini», che «[i]nclude il ritrattamento di materiale organico ma non il recupero di energia né il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento» (così l'art. 3, numero 17, della direttiva 2009/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, richiamato dall'art. 2 del regolamento n. 2024/1252/UE). Come chiarito da questa Corte, la disciplina dei rifiuti rientra nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenza n. 21 del 2022).

4.4.3.– Questa Corte peraltro, ha più volte affermato che materie che «assumono, per la loro natura trasversale, carattere prevalente, […] "possono influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano" (sentenza n. 2 del 2014 e, inoltre, *ex plurimis* sentenze n. 291 e n. 18 del 2012, n. 150 del 2011, n. 288 e n. 52 del 2010, n. 431, n. 430, n. 401 del 2007 e n. 80 del 2006)» (sentenza n. 287 del 2016), purché la relativa competenza statale si svolga entro i «limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta» (tra le altre, sentenza n. 104 del 2021, con richiami a precedente giurisprudenza).

Le disposizioni impugnate non eccedono i suddetti limiti, in quanto, nel dettare una disciplina uniforme sull'approvvigionamento sicuro e sostenibile delle materie prime critiche, riguardano esclusivamente le procedure autorizzatorie e di pianificazione nazionale strumentali alla realizzazione dei progetti riconosciuti strategici dalla Commissione UE, nell'obiettivo di migliorare il funzionamento del mercato interno e realizzare le cosiddette transizioni verde e digitale. Come,

infatti, evidenziato nella relazione di presentazione del disegno di legge per la conversione del d.l. n. 84 del 2024 e ribadito dall'Avvocatura dello Stato, i procedimenti autorizzatori dei progetti che non sono riconosciuti strategici restano regolati dalle ordinarie discipline previste a livello regionale o statale. Inoltre, ai sensi dell'art. 3, comma 9, del medesimo decreto-legge sono comunque «fatte salve le competenze delle regioni in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro nelle attività estrattive, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 9 aprile 1959, n. 128, del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 624, e dell'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81» e sono «altresì fatte salve, in materia di estrazione, e, in quanto compatibili, le disposizioni di cui al regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, e al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 382».

4.4.4.– Per alcuni aspetti, il d.l. n. 84 del 2024, come convertito, è poi, riconducibile anche alla materia della difesa, attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera *d*), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Ciò in ragione dell'utilizzo delle materie prime critiche nei settori aerospaziali e della difesa, più volte sottolineato dal regolamento UE (considerando n. 1 e n. 2).

4.5.– Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, non sussiste, pertanto, alcuna violazione dei dedotti parametri statutari. Le disposizioni impugnate, infatti, non hanno determinato alcuna lesione delle competenze legislative rivendicate dalla Regione, in quanto risultano adottate in attuazione del regolamento UE, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e, oltre a costituire norme fondamentali di riforma economico-sociale, sono prevalentemente riconducibili a materie trasversali di competenza esclusiva statale, quali in particolare la tutela della concorrenza e dell'ambiente.

4.5.1.– La qualificazione di tali disposizioni come norme fondamentali di riforme economico-sociali e la loro riconducibilità a materie trasversali di competenza legislativa esclusiva dello Stato ne impongono, in considerazione degli interessi unitari in rilievo, l'omogenea attuazione su tutto il territorio nazionale, con conseguente infondatezza anche della dedotta violazione dell'art. 6 dello statuto e delle relative norme di attuazione (artt. 1; 2, comma 2; 3; 6; 8; 9; 21, comma 2, lettere *b* e *c*; 37, commi 1 e 2, lettera *d*, e 48 del d.P.R. n. 348 del 1979 e art. 1 del d.lgs. n. 234 del 2001, anche in relazione all'art. 7 del d.lgs. n. 117 del 2008).

4.5.2.– Per le stesse ragioni, le disposizioni impugnate non ledono il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni (sentenze n. 284 del 2016 e n. 92 del 2011), fermo restando che esse, comunque, come anche evidenziato nelle difese dell'Avvocatura dello Stato (punto 3.2. del *Ritenuto in fatto*), contemplano delle forme di coinvolgimento della regione nel concreto esercizio delle funzioni amministrative.

4.6.– Le censure relative agli artt. 5, 114 e 116 Cost., nonché agli artt. 14, 46 e 54 dello statuto, sono meramente ancillari a quelle che riguardano specificamente la violazione delle competenze legislative e amministrative della Regione. Pertanto, sono anch'esse non fondate, in quanto seguono le sorti di quelle vagliate nel precedente punto 4.

5.– Infine, la Regione censura, nel secondo motivo di ricorso, le disposizioni impugnate anche con specifico riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., assumendo che il regolamento n. 2024/1252/UE si limiterebbe a prevedere un punto unico di contatto deputato a «facilitare e coordinare» le procedure autorizzatorie nel rispetto del diritto nazionale e comunitario e di tutte le autorità interessate a livello locale, regionale o nazionale, senza imporre l'istituzione a livello nazionale di un unico punto di contatto, ma consentendo, a garanzia di una corretta attuazione dell'esigenza partecipativa dei diversi livelli di governo, «l'istituzione o la designazione di una o più autorità quali punti di contatto unici».

Le questioni non sono fondate.

5.1.– Come già precisato, nei richiamati "considerando", il regolamento dispone che «[a]l fine di ridurre la complessità e migliorare l'efficienza e la trasparenza della procedura di rilascio delle autorizzazioni, i promotori dei progetti relativi alle materie prime critiche dovrebbero poter interagire con un punto di contatto unico, incaricato di facilitare e coordinare l'intera procedura di rilascio delle autorizzazioni. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero istituire o designare uno o più punti di contatto,

garantendo nel contempo che i promotori dei progetti debbano interagire con un punto di contatto unico. Dovrebbe spettare agli Stati membri decidere se un punto di contatto unico sia anche un'autorità che prende decisioni di autorizzazione. Gli Stati membri dovrebbero dotare i propri punti di contatto unici di personale e risorse sufficienti affinché questi possano assolvere in modo efficace le proprie responsabilità. Inoltre, il promotore del progetto dovrebbe poter contattare un'unità amministrativa pertinente in seno al punto di contatto unico per garantire che vi sia un contatto accessibile» (considerando n. 28) e che «[i]n funzione della loro organizzazione interna, gli Stati membri dovrebbero poter decidere se istituire o designare i propri punti di contatto unici a livello locale, regionale o nazionale, o a qualsiasi altro livello amministrativo pertinente. Inoltre, gli Stati membri dovrebbero poter istituire o designare, al livello amministrativo da essi scelto, punti di contatto unici diversi che si concentrino esclusivamente su progetti relativi alle materie prime critiche riguardanti una fase specifica della catena del valore, vale a dire l'estrazione, la trasformazione o il riciclaggio. Allo stesso tempo, i promotori di progetti dovrebbero poter individuare facilmente il punto di contatto unico responsabile del loro progetto. A tale scopo, gli Stati membri dovrebbero garantire che, nella zona geografica corrispondente al livello amministrativo al quale hanno scelto di istituire o designare il proprio punto di contatto unico, sia presente un solo punto di contatto unico responsabile per una specifica fase della catena del valore. Poiché molti progetti relativi alle materie prime critiche riguardano più di una fase della catena del valore, onde evitare confusione gli Stati membri dovrebbero garantire la designazione tempestiva di un punto di contatto unico per tali progetti» (considerando n. 29).

L'art. 9 del medesimo regolamento prescrive inoltre che «[e]ntro il 24 febbraio 2025 gli Stati membri istituiscono o designano una o più autorità quali punti di contatto unici. Qualora uno Stato membro istituisca uno o più punti di contatto unici, esso garantisce che vi sia un solo punto di contatto unico per livello amministrativo pertinente e per fase della catena del valore delle materie prime critiche».

Dalle riportate disposizioni emerge che il regolamento lascia liberi gli Stati membri di decidere se istituire uno o più punti unici di contatto, se istituire i punti unici di contatto a livello locale, regionale o nazionale o a qualsiasi altro livello amministrativo pertinente, e, anche, se individuare o meno nel punto unico di contatto un'autorità «che prende decisioni di autorizzazione». Pertanto, laddove, ai fini del rilascio dei titoli autorizzatori per la realizzazione dei progetti strategici, il d.l. n. 84 del 2024, come convertito, ha istituito il punto unico di contatto presso la competente direzione generale del MASE, ha effettuato una scelta che, per quanto esposto al punto 4, è compatibile con il sistema costituzionale interno e che risulta rispettosa del regolamento, ed è altresì ispirata a una logica di sussidiarietà, in relazione alla già segnalata necessità di assicurare un'attuazione unitaria della disciplina in esame.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2; 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 2, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6, e 15, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 25 giugno 2024, n. 84 (Disposizioni urgenti sulle materie prime critiche di interesse strategico), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 115, promosse –in riferimento agli artt. 117, commi terzo, quarto e quinto, 118 e 120, secondo comma, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); agli artt. 6, comma 1, e 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); agli artt. 36, comma 1-*bis*, 40, commi 3 e 4, e 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea); nonché al principio di ragionevolezza e al principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. – dalla Regione autonoma della Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2; 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 2, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6, e 15, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 84 del 2024, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 3, lettere *a*), *h*) ed *m*); 4, lettera *a*); 14; 46 e 54 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna); nonché agli artt. 5, 114 e 116 Cost., dalla Regione autonoma della Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2; 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 2, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6, e 15, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 84 del 2024, come convertito, promosse – in riferimento agli artt. 3, lettere *a*), *h*) ed *m*); 4, lettera *a*); 6; 14; 46 e 54 dello statuto speciale per la Sardegna; agli artt. 1; 2, comma 2; 3; 6; 8; 9; 21 comma 2, lettere *b*) e *c*); 37, commi 1 e 2, lettera *d*), e 48 del d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna, in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382, e al d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616) e all'art. 1 del decreto legislativo 17 aprile 2001, n. 234 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna per il conferimento di funzioni amministrative, in attuazione del Capo I della legge n. 59 del 1997), anche in relazione all'art. 7 del decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 117 (Attuazione della direttiva 2006/21/CE relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive e che modifica la direttiva 2004/35/CE); nonché agli artt. 5, 114 e 116 Cost. e al principio di leale collaborazione – dalla Regione autonoma della Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2; 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 2, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6, e 15, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 84 del 2024, come convertito, promosse, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dalla Regione autonoma della Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 giugno 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Maria Alessandra SANDULLI, Redattrice
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria
Depositata in Cancelleria il 28 luglio 2025
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 9 luglio 2025, n. 143

Materia: edilizia, urbanistica, turismo

Parametri invocati: artt. 3, 41, 42, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tribunale amministrativo regionale per la Liguria

Oggetto: art. 2, comma 2, della legge della Regione Liguria 7 febbraio 2008, n. 1 (Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni relative alla disciplina e alla programmazione dell'offerta turistico-ricettiva negli strumenti urbanistici comunali).

Esito: illegittimità costituzionale parziale

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria solleva questione di legittimità costituzionale della disposizione in oggetto.

Quest'ultima consente ai proprietari degli immobili assoggettati al vincolo di destinazione d'uso ad albergo di presentare, in qualsiasi momento, al comune territorialmente competente, in forma individuale e/o aggregata, una motivata e documentata istanza di svincolo, corredata dall'indicazione della destinazione d'uso che si intende «insediare».

Lo svincolo presuppone la "sopravvenuta inadeguatezza della struttura ricettiva rispetto alle esigenze del mercato", riconducibile ad almeno uno dei seguenti fattori: "*a*) oggettiva impossibilità a realizzare interventi di adeguamento complessivo dell'immobile, a causa dell'esistenza di vincoli monumentali, paesaggistici, architettonici od urbanistico-edilizi non superabili, al livello di qualità degli standard alberghieri e/o alla normativa in materia di sicurezza (quali accessi, vie di fuga, scale antincendio e simili) e/o di abbattimento delle barriere architettoniche; *b*) collocazione della struttura in ambiti territoriali inidonei allo svolgimento dell'attività alberghiera, con esclusione comunque di quelli storici, di quelli in ambito urbano a prevalente destinazione residenziale e degli immobili collocati nella fascia entro 300 metri dalla costa".

I dubbi di legittimità costituzionale concernono tale disposizione nella parte in cui non consente lo svincolo dalla destinazione alberghiera anche quando la prosecuzione dell'attività non sia più compatibile con lo scopo, tipico dell'impresa, di conseguimento del profitto.

Tale disposizione è, pertanto, ritenuta dal Tar Liguria in contrasto con gli artt. 3, 41, 42, secondo e terzo comma, e 117, primo comma (quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo) e secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

A suo giudizio, la previsione in esame, in primo luogo, porrebbe limiti irragionevoli e sproporzionati alla libertà d'iniziativa economica (art. 41 Cost.), impedendo all'imprenditore di compiere le scelte organizzative fondamentali e subordinando la facoltà di rimuovere il vincolo a presupposti quanto mai rigidi, senza alcuna valutazione dei possibili usi alternativi dell'immobile.

Tali limitazioni contrasterebbero, in secondo luogo, con gli artt. 42, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto implicherebbero «una compressione considerevole delle facoltà di godimento del bene» e conformerebbero in modo penetrante le prerogative dominicali, violando la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

La disciplina regionale, nel configurare, per un tempo indefinito, un vincolo sostanzialmente espropriativo, violerebbe anche le garanzie sancite dall'art. 42, terzo comma, Cost.

Infine, l'assetto definito dal legislatore regionale travalicherebbe i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza e confliggerebbe, pertanto, con gli artt. 3, 42, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

La Corte costituzionale ritiene fondata, in riferimento agli articoli 3 e 41 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale che le è stata rimessa.

Essa pone in evidenza che il vincolo di destinazione alberghiera, come si evince dall'articolo 8, primo comma, della L. 217/1983 (Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica), ha come funzione la conservazione e tutela del patrimonio ricettivo "in quanto rispondente alle finalità di pubblico interesse e della utilità sociale".

La Corte richiama la propria costante giurisprudenza secondo la quale il legislatore può apportare limitazioni di carattere generale alla libertà di iniziativa economica privata purchè questi limiti rispondano alla utilità sociale ed alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana e non costituiscano misure arbitrarie ed incongrue (sentenze n. 150 del 2022, punto 7.2. del Considerato in diritto, n. 218 del 2021, punto 8.2. del Considerato in diritto, e n. 47 del 2018, punto 4.2. del Considerato in diritto).

La Corte rileva che il vincolo di destinazione, in considerazione delle finalità che persegue, non può comportare la prosecuzione coattiva di un'attività economica anche quando l'impresa alberghiera non sia più conveniente sotto il profilo economico-produttivo (Consiglio di Stato, sezione prima, parere 25 marzo 2021, n. 475) e che pertanto devono essere valutate in concreto le giustificazioni alla base della istanza di svincolo. (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 24 febbraio 2025, n. 1585).

La Corte pone in evidenza che la disposizione censurata, pur consentendo la rimozione del vincolo nell'ipotesi di «sopravvenuta inadeguatezza della struttura ricettiva rispetto alle esigenze del mercato», la subordina a requisiti che la rendono difficilmente attuabile e che tale ipotesi non include tutte i casi di carente convenienza economico-produttiva.

La disposizione censurata, a suo giudizio, risulta irragionevole e sproporzionata in quanto impone la prosecuzione dell'attività alberghiera anche a fronte di perdite considerevoli per l'esercente e senza che ciò comporti un vantaggio per la collettività. Inoltre, tale disposizione inibisce all'amministrazione ogni apprezzamento di usi alternativi dell'immobile vincolato, anche quando siano più vantaggiosi e rispondenti all'utilità sociale e distoglie gli imprenditori dal mercato turistico-ricettivo, incidendo sul nucleo essenziale della libertà d'iniziativa economica privata.

La Corte sottolinea, inoltre, che il legislatore regionale appresta i necessari rimedi per arginare un uso improprio della facoltà di svincolo, in contrasto con le finalità d'interesse generale.

In considerazione di quanto sopra, la Corte pronuncia l'illegittimità costituzionale dell'articolo in oggetto nella parte in cui non consente ai proprietari degli immobili soggetti a specifico vincolo di destinazione d'uso ad albergo di presentare, nell'ipotesi di comprovata non convenienza economico-produttiva della struttura ricettiva, motivata e documentata istanza di svincolo, accompagnata dalla specificazione della destinazione d'uso che si intende insediare.

SENTENZA N. 143
ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, 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. 2, comma 2, della legge della Regione Liguria 7 febbraio 2008, n. 1 (Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni relative alla disciplina e alla programmazione dell'offerta turistico-ricettiva negli strumenti urbanistici comunali), come sostituito dall'art. 2, comma 4, della legge della Regione Liguria 18 marzo 2013, n. 4, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 7 febbraio 2008, n. 1 (Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni relative alla disciplina e alla programmazione dell'offerta turistico-ricettiva negli strumenti urbanistici comunali) e ulteriori disposizioni in materia di alberghi», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, sezione seconda, nel procedimento vertente tra River Park Hotel srl e il Comune di Ameglia, con ordinanza del 23 gennaio 2025, iscritta al n. 24 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione del Comune di Ameglia;

udito nell'udienza pubblica del 9 luglio 2025 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

udito l'avvocato Matteo Borello per il Comune di Ameglia;

deliberato nella camera di consiglio del 9 luglio 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 24 del 2025), il TAR Liguria, sezione seconda, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2008, nel testo sostituito dall'art. 2, comma 4, della legge reg. Liguria n. 4 del 2013, in riferimento agli artt. 3, 41, 42, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, e secondo comma, lettera *l*), Cost., «nella parte in cui non prevede come condizione sufficiente ai fini della rimozione del vincolo quella della insostenibilità economica dell'attività».

1.1.– La disposizione censurata consente ai proprietari degli immobili assoggettati al vincolo di destinazione d'uso ad albergo di presentare in qualsiasi momento, in forma individuale e/o aggregata, al comune territorialmente competente, motivata e documentata istanza di svincolo, corredata dall'indicazione della destinazione d'uso che si intende «insediare».

Lo svincolo presuppone la «sopravvenuta inadeguatezza della struttura ricettiva rispetto alle esigenze del mercato», riconducibile ad almeno uno dei seguenti fattori: «*a*) oggettiva impossibilità a realizzare interventi di adeguamento complessivo dell'immobile, a causa dell'esistenza di vincoli monumentali, paesaggistici, architettonici od urbanistico-edilizi non superabili, al livello di qualità degli standard alberghieri e/o alla normativa in materia di sicurezza (quali accessi, vie di fuga, scale antincendio e simili) e/o di abbattimento delle barriere architettoniche; *b*) collocazione della struttura

in ambiti territoriali inidonei allo svolgimento dell'attività alberghiera, con esclusione comunque di quelli storici, di quelli in ambito urbano a prevalente destinazione residenziale e degli immobili collocati nella fascia entro 300 metri dalla costa».

1.2.– La previsione in esame, in primo luogo, porrebbe limiti irragionevoli e sproporzionati alla libertà d'iniziativa economica (art. 41 Cost.), impedendo all'imprenditore di compiere le scelte organizzative fondamentali e subordinando la facoltà di rimuovere il vincolo a presupposti quanto mai rigidi, senza alcuna valutazione dei possibili usi alternativi dell'immobile.

Tali limitazioni contrasterebbero, inoltre, con gli artt. 42, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto implicherebbero «una compressione considerevole delle facoltà di godimento del bene» e conformerebbero in modo penetrante le prerogative dominicali, violando la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

La disciplina regionale, nel configurare, per un tempo indefinito, un vincolo sostanzialmente espropriativo, violerebbe anche le garanzie sancite dall'art. 42, terzo comma, Cost.

Infine, l'assetto definito dal legislatore regionale travalicherebbe i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza e confliggerebbe, pertanto, con gli artt. 3, 42, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

2.– Nessun ostacolo si frappone all'esame del merito delle questioni.

Il rimettente ha descritto puntualmente la fattispecie concreta e ha illustrato in maniera adeguata le ragioni che avvalorano la necessità di applicare la disposizione censurata nella valutazione sulla legittimità del rigetto dell'istanza di svincolo.

Inoltre, il giudice *a quo* non ha mancato di esplorare la praticabilità di un'interpretazione adeguatrice e l'ha consapevolmente esclusa in considerazione dell'inequivocabile dato testuale.

Anche sotto il profilo della non manifesta infondatezza, la motivazione è ampia e pertinente riguardo a tutti i parametri evocati.

3.– La questione è fondata, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost.

4.– Il vincolo di destinazione alberghiera mira a tutelare il settore turistico, strategico per l'economia nazionale e per l'occupazione, e salvaguarda la funzione di immobili essenziali per un equilibrato sviluppo del mercato.

Questa Corte ha ricondotto l'originaria disciplina statale del vincolo, contraddistinta da un avvicendarsi di proroghe nel periodo della ricostruzione postbellica, ai programmi e ai controlli che la legge determina per indirizzare l'attività economica e coordinarla a fini sociali, in applicazione dell'art. 41, terzo comma, Cost. (sentenza n. 4 del 1981, punto 1 del *Considerato in diritto*).

Tale correlazione è confermata dall'art. 8, primo comma, della legge 17 maggio 1983, n. 217 (Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica), che individua lo scopo del vincolo nella conservazione e nella tutela del patrimonio ricettivo, «in quanto rispondente alle finalità di pubblico interesse e della utilità sociale».

Ai medesimi princìpi non può che ispirarsi la legislazione delle regioni, oggi chiamata a disciplinare tale aspetto nell'àmbito della competenza legislativa regionale residuale in materia di turismo (art. 117, quarto comma, Cost.) e di quella concorrente in materia di governo del territorio (art. 117, terzo comma, Cost.).

5.– Per giurisprudenza costante di questa Corte, ben può il legislatore apporre restrizioni di carattere generale alla libertà di iniziativa economica privata, a condizione che tali limiti corrispondano all'utilità sociale e alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana e non si traducano in misure arbitrarie ed incongrue (sentenze n. 150 del 2022, punto 7.2. del *Considerato in diritto*, n. 218 del 2021, punto 8.2. del *Considerato in diritto*, e n. 47 del 2018, punto 4.2. del *Considerato in diritto*).

6.– In questa prospettiva, il vincolo di destinazione, proprio per le finalità che persegue, non si può risolvere nella prosecuzione coattiva di un'attività economica, anche quando tale attività cessi di essere vantaggiosa (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 23 novembre 2018, n. 6626).

Gli obiettivi di salvaguardia dell'integrità del patrimonio turistico-ricettivo e dei livelli occupazionali del settore, pur prioritari per la collettività, non possono, dunque, «escludere qualunque

rilevanza alla circostanza che sia venuta meno la convenienza economico-produttiva dell'impresa alberghiera» (Consiglio di Stato, sezione prima, parere 25 marzo 2021, n. 475).

Il legislatore statale, nella disciplina organica dettata dalla legge n. 217 del 1983, ha identificato il punto di equilibrio nella definizione di presupposti tassativi, legati alla comprovata «non convenienza economico-produttiva della struttura ricettiva» (art. 8, quinto comma).

Pertanto, nell'indispensabile valutazione in concreto delle giustificazioni sottese all'istanza di svincolo, non si possono non ponderare le possibili ripercussioni negative della prosecuzione dell'attività alberghiera (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 24 febbraio 2025, n. 1585).

7.– Dai princìpi richiamati si discosta la disposizione sottoposta all'odierno scrutinio di legittimità costituzionale.

Colgono nel segno, pertanto, le censure del rimettente, nel prospettare «un assetto irragionevole degli interessi contrapposti», lesivo, in pari tempo, degli artt. 3 e 41 Cost.

8.– La previsione censurata, pur ammettendo la rimozione del vincolo nell'ipotesi di «sopravvenuta inadeguatezza della struttura ricettiva rispetto alle esigenze del mercato», la condiziona a requisiti che ne rendono difficilmente praticabile l'attuazione.

A tale riguardo, viene in rilievo l'«oggettiva impossibilità a realizzare interventi di adeguamento complessivo dell'immobile, a causa dell'esistenza di vincoli monumentali, paesaggistici, architettonici od urbanistico-edilizi non superabili, al livello di qualità degli standard alberghieri e/o alla normativa in materia di sicurezza (quali accessi, vie di fuga, scale antincendio e simili) e/o di abbattimento delle barriere architettoniche» (art. 2, comma 2, lettera *a*, della legge reg. Liguria n. 1 del 2008).

In alternativa, il legislatore regionale valorizza l'inadeguatezza connessa con la «collocazione della struttura in ambiti territoriali inidonei allo svolgimento dell'attività alberghiera, con esclusione comunque di quelli storici, di quelli in ambito urbano a prevalente destinazione residenziale e degli immobili collocati nella fascia entro 300 metri dalla costa» (art. 2, comma 2, lettera *b*, della legge reg. Liguria n. 1 del 2008).

La sopravvenuta inadeguatezza rispetto alle esigenze del mercato, pur intesa in senso ampio, non include tutte le ipotesi di carente convenienza economico-produttiva.

Peraltro, la disciplina regionale delimita la nozione di inadeguatezza, ancorandola all'impossibilità di realizzare gli interventi di adeguamento complessivo sull'immobile. Tale indice, tuttavia, non esaurisce la vasta gamma di situazioni concrete in cui la prosecuzione dell'attività non è più conveniente.

Quanto alla fattispecie delineata dall'art. 2, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Liguria n. 1 del 2008, il legislatore reputa di per sé idoneo un gran numero di luoghi e circoscrive l'ipotesi della posizione sfavorevole dell'immobile entro confini angusti, di difficile riscontro empirico alla luce della peculiare morfologia del territorio ligure.

È agevole, dunque, ipotizzare situazioni di comprovata insostenibilità economica dell'attività alberghiera anche quando non si possano invocare le fattispecie enucleate dal legislatore regionale.

9.– L'obbligo di proseguire l'attività, anche quando sia gravata da perdite e da oneri esorbitanti, pregiudica l'interesse del singolo operatore economico e non apporta alcun vantaggio alla collettività.

10.– L'irragionevolezza dell'assetto così congegnato si apprezza anche da una diversa angolazione.

Nel relegare a ipotesi marginali il mutamento della destinazione alberghiera, la disciplina censurata vanifica la valutazione della perdurante convenienza economico-produttiva, coessenziale alla libertà tutelata dall'art. 41 Cost., e inibisce all'amministrazione ogni apprezzamento di usi alternativi dell'immobile vincolato, anche quando siano più vantaggiosi e rispondenti all'utilità sociale.

Inoltre, un vincolo configurato in termini oltremodo restrittivi rischia di frustrare le finalità che ne giustificano l'introduzione e di produrre conseguenze antitetiche, distogliendo gli imprenditori dal mercato turistico-ricettivo e disperdendo quel patrimonio di valori che una razionale espansione del turismo aggrega e rafforza.

11.– Le limitazioni sancite dal legislatore regionale contravvengono, infine, al canone del "minimo mezzo", che prescrive di privilegiare, tra tutte le misure, quelle idonee a determinare il minor sacrificio degli interessi contrapposti.

Un vincolo di destinazione, concepito come tendenzialmente immutabile, non incide su profili circoscritti e secondari della libertà d'iniziativa economica privata, ma ne sacrifica il nucleo essenziale, in quanto preclude all'imprenditore la facoltà di adottare scelte organizzative qualificanti.

Nel disconoscere un appropriato rilievo alla sopravvenuta insostenibilità dell'attività, la disciplina in esame si rivela sproporzionata rispetto all'obiettivo di assicurare l'efficienza del mercato turistico e di salvaguardare tutti gli interessi, occupazionali e culturali, che gravitano attorno ad esso.

Si deve rilevare, a tale riguardo, che il richiamo alla non convenienza economico-produttiva non giustifica qualsivoglia scelta dell'imprenditore, ma assurge a parametro selettivo rigoroso, che dev'essere valutato in chiave oggettiva, con riferimento alle effettive potenzialità economiche dell'impresa e alle caratteristiche della realtà in cui essa opera.

Il legislatore regionale, inoltre, già circonda di cautele la facoltà di chiedere la rimozione del vincolo.

Per un verso, è ineludibile la valutazione della specifica destinazione d'uso che si intende imprimere all'immobile e, in tale contesto, rileva anche la salvaguardia dei preminenti interessi di tutela dell'ambiente e di un ordinato governo del territorio.

Per altro verso, allo svincolo fa riscontro la restituzione delle agevolazioni eventualmente percepite (art. 6, comma 1, della legge reg. Liguria n. 1 del 2008).

La legge regionale, dunque, già appresta i necessari rimedi per arginare un uso improprio della facoltà di svincolo, in contrasto con le finalità d'interesse generale.

In questa prospettiva, l'irrilevanza della sopravvenuta insostenibilità economico-produttiva, nell'ampio novero di ipotesi che esulano dalle fattispecie tipizzate dal legislatore regionale, stride con il principio di proporzionalità e svilisce quell'apprezzamento concreto e puntuale che la Carta fondamentale considera indefettibile per un vincolo di destinazione particolarmente incisivo.

12.– Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2008, nel testo sostituito dall'art. 2, comma 4, della legge reg. Liguria n. 4 del 2013, nella parte in cui non consente ai proprietari degli immobili soggetti a specifico vincolo di destinazione d'uso ad albergo di presentare motivata e documentata istanza di svincolo, accompagnata dalla specificazione della destinazione d'uso che si intende insediare, nell'ipotesi di comprovata non convenienza economico-produttiva della struttura ricettiva.

13.– È assorbito l'esame delle restanti censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Liguria 7 febbraio 2008, n. 1 (Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni relative alla disciplina e alla programmazione dell'offerta turistico-ricettiva negli strumenti urbanistici comunali), come sostituito dall'art. 2, comma 4, della legge della Regione Liguria 18 marzo 2013, n. 4, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 7 febbraio 2008, n. 1 (Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni relative alla disciplina e alla programmazione dell'offerta turistico-ricettiva negli strumenti urbanistici comunali) e ulteriori disposizioni in materia di alberghi», nella parte in cui non consente ai proprietari degli immobili soggetti a specifico vincolo di destinazione d'uso ad albergo di presentare motivata e documentata istanza di svincolo, accompagnata dalla specificazione della destinazione d'uso che si intende insediare, nell'ipotesi di comprovata non convenienza economico-produttiva della struttura ricettiva.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Giovanni PITRUZZELLA, Redattore
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria
Depositata in Cancelleria il 7 ottobre 2025
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 24 settembre 2025, n. 148

Materia: elettorale – decadenza - ineleggibilità

Parametri invocati: artt 2, 25, 48, 97 e 122 Cost.; 15, 35, 50 dello Statuto speciale della Regione Sardegna (L. cost. 26 febbraio 1948, n. 3); artt. 1 e 22 della legge regionale statutaria R. Sardegna 1/2013; legge regionale statutaria R. Sardegna 1/2014. Art. 2, comma 1, lettera c), l. 165/2004 (come norma interposta); art. 15, comma 7, l. 515/1993 (norma interposta invocata come non applicabile)

Giudizio: Conflitto di attribuzione tra enti

Ricorrente: Regione autonoma della Sardegna

Oggetto: ordinanza – ingiunzione del Collegio regionale di garanzia presso la Corte d'appello di Cagliari del 20/12/2024.

Esito:
1) inammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione tra enti, promosso dalla Regione autonoma della Sardegna nei confronti del Ministro della giustizia;
2) dichiarazione di non spettanza allo Stato e, per esso, al Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari, di affermare, nella motivazione della ordinanza-ingiunzione del 20 dicembre 2024, che «si impone la decadenza dalla carica del candidato eletto» e, per l'effetto, di disporre «la trasmissione della presente ordinanza/ingiunzione al Presidente del Consiglio Regionale per quanto di Sua competenza in ordine all'adozione del provvedimento di decadenza di Todde Alessandra dalla carica di Presidente della Regione Sardegna»;
3) annullamento, per l'effetto, della suddetta ordinanza-ingiunzione in parte qua.

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

La Regione Sardegna impugna la deliberazione del Collegio di garanzia elettorale presso la Corte d'appello di Cagliari di cui in epigrafe con lo strumento del conflitto di attribuzione tra enti.

Con questa deliberazione, il Collegio di garanzia elettorale ha irrogato una sanzione amministrativa pecuniaria alla candidata eletta Presidente della Regione, per irregolarità riscontrate nel rendiconto delle spese sostenute in campagna elettorale.

Oltre a ciò, nella medesima deliberazione, il Collegio si spinge ad affermare che, viste le irregolarità, ritenute gravi, si impone la decadenza della Presidente e, conseguentemente, dispone l'invio degli atti al Presidente del Consiglio regionale perché adotti il provvedimento di decadenza.

Innanzi tutto, la Corte risolve alcune questioni preliminari, chiarendo alcuni punti fondamentali.

A questo proposito, statuisce che la notifica del ricorso per conflitto di attribuzione è corretta nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in rappresentanza dello Stato, mentre la notifica al ministro della Giustizia si presenta come irrituale, per cui, limitatamente a questo profilo, il ricorso si configura come inammissibile.

La Corte precisa inoltre che la natura del Collegio di garanzia elettorale, benché composto anche da magistrati, è quella di organo amministrativo, come tale da non considerarsi incardinato nel sistema giudiziario e per giunta distinto anche dalla Regione, della quale non può considerarsi organo, vista la sua istituzione ed i meccanismi di nomina dei suoi componenti, aspetti entrambi regolati dalla legge statale.

Viene ancora chiarito che la Regione Sardegna, pur dotata di autonomia speciale, ha

volontariamente scelto, con propria legge, di applicare sul proprio territorio la disciplina dello Stato, con riguardo al controllo della legalità delle spese elettorali, dunque la legge 515/1993 (si veda oltre).

La trattazione delle questioni preliminari si chiude con l'accertamento del tono costituzionale del ricorso per conflitto di attribuzione: la Regione Sardegna contesta in radice il potere amministrativo esercitato dal Collegio di garanzia elettorale, in quanto da ritenersi privo dei presupposti normativi: sarebbe stata indicata a fondamento del potere una norma (il comma 7 dell'articolo 15 della legge 515/1993) che non prevede la sanzione della decadenza.

La decisione del Collegio è perentoria ("...si impone …. la decadenza dalla carica...") e appare imperativa (nel momento in cui si trasmettono gli atti al Presidente del Consiglio regionale affinché adotti il provvedimento di decadenza).

Soprattutto la Regione vedrebbe compromesso, dall'esecuzione della delibera, il regolare funzionamento dei suoi organi, comportando la decadenza del Presidente della Giunta lo scioglimento dell'intero Consiglio regionale, in base alla regola "simul stabunt simul cadent,".

Dunque è evidente che il ricorso riveste tono costituzionale, poiché lamenta che l'atto impugnato investe prerogative della Regione di livello costituzionale.

Passando al merito, la Corte ricostruisce innanzi tutto il quadro normativo di riferimento, applicabile in modo particolare nella Regione Sardegna.

Lo Statuto speciale, all'articolo 15, rimanda ad una legge regionale, evidentemente di rango statutario, la disciplina delle ineleggibilità ed incompatibilità per le cariche di Presidente della Regione e di consigliere regionale.

In adempimento del disposto dello Statuto, è stata approvata la legge statutaria 1/2013, la quale rinvia alle norme statali la globalità della materia delle ineleggibilità e delle incompatibilità.

Per quanto riguarda le incompatibilità è intervenuta una legge di interpretazione autentica (la legge statutaria 1/2014) che ha escluso l'applicazione della legislazione statale.

Per quanto concerne invece la materia delle ineleggibilità, permane il rinvio alla legislazione statale.

Tale rinvio implica necessariamente l'applicazione di tutti gli istituti della disciplina di settore, compresa la parte dedicata al controllo delle spese elettorali e quella sanzionatoria, compresa l'azione dei Collegi di garanzia elettorale, regolata dalla legge 515/1993.

Con questo rinvio, il legislatore sardo ha soddisfatto, in armonia con la Costituzione, l'esigenza di garantire parità nella competizione elettorale e trasparenza negli aspetti finanziari delle campagne elettorali.

Le statuizioni di merito proseguono con l'osservare che nessuna delle violazioni riscontrate da parte del Collegio di garanzia elettorale di Cagliari, seppure gravi, rientra nella casistica che dà luogo a decadenza del candidato eletto, ai sensi dei commi 8 e 9 dell'articolo 15 della legge 515/1993, considerato anche come l'operazione di individuazione delle ipotesi concrete va condotta con criterio di tassatività, senza che vi sia spazio per quelli che la sentenza definisce "liberi apprezzamenti… da parte dell'organo di controllo".

Pertanto si configura un'esondazione del Collegio di garanzia elettorale dai limiti dei propri poteri, con conseguente menomazione delle prerogative costituzionali della Regione autonoma della Sardegna.

Il ricorso viene conseguentemente accolto e la delibera impugnata viene annullata nella parte in cui ravvisa gli estremi della decadenza e nella parte in cui rimette gli atti al Presidente del Consiglio regionale affinché pronunci la decadenza della Presidente della Regione.

SENTENZA N. 148
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, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, sorto a seguito dell'ordinanza-ingiunzione del Collegio regionale di garanzia elettorale presso la Corte d'appello di Cagliari del 20 dicembre 2024, depositata il 3 gennaio 2025 e notificata in pari data al Presidente della Regione autonoma della Sardegna, Alessandra Todde, promosso dalla Regione autonoma della Sardegna con ricorso notificato il 3 marzo 2025, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione del Collegio regionale di garanzia elettorale presso la Corte d'appello di Cagliari, nonché del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della giustizia;

visto l'atto d'intervento di Riccardo Fercia per sé medesimo;

udita nell'udienza pubblica del 24 settembre 2025 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

uditi gli avvocati Omar Chessa e Antonio Saitta per la Regione autonoma della Sardegna, Riccardo Fercia per il Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari, nonché l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 24 settembre 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione autonoma della Sardegna (reg. confl. enti n. 2 del 2025) ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato (e, per esso, della Presidenza del Consiglio dei ministri), del Collegio regionale di garanzia elettorale presso la Corte d'appello di Cagliari e del Ministero della giustizia, in persona del Ministro pro tempore, in relazione all'ordinanza-ingiunzione, emessa in data 20 dicembre 2024 dal medesimo Collegio, chiedendo che questa Corte dichiari che non spettava allo Stato e, per esso, al menzionato Collegio, «imporre "la decadenza dalla carica del candidato eletto" a Presidente della Regione, e disporre con "ordinanza/ingiunzione al Presidente del Consiglio Regionale … l'adozione del provvedimento di decadenza di Todde Alessandra dalla carica di Presidente della Regione Sardegna"», e che, per l'effetto, annulli *in parte qua* la menzionata ordinanza-ingiunzione.

1.1.– La ricorrente lamenta «profili di menomazione» delle proprie attribuzioni, come derivanti dagli artt. 15, 35 e 50 dello statuto speciale di autonomia, dagli artt. 97 e 122 Cost. e dagli artt. 1 e 22 della legge statut. n. 1 del 2013. L'imposizione della decadenza del Presidente eletto, infatti, implicherebbe altresì, in base agli artt. 35 e 50 dello statuto speciale, «la dissoluzione anticipata del Consiglio regionale in virtù del dispositivo *aut simul stabunt aut simul cadent*, con conseguente indizione di nuove elezioni presidenziale e consiliare e con effetti, perciò, irreversibili sulla permanenza in carica di tutti gli altri consiglieri regionali, oltre che del Presidente e della Giunta regionale». Da ciò sarebbe apprezzabile, assieme al «tono costituzionale» del presente conflitto, lo

sviamento dei poteri attribuiti al Collegio regionale di garanzia elettorale, derivante da plurime violazioni di legge, le quali vengono articolate in tre diversi motivi di censura.

La Regione ravvisa, anzitutto, un vizio di comunicazione, ai sensi dell'art. 15, comma 10, della legge n. 515 del 1993, che impone al Collegio regionale di garanzia elettorale di dare «comunicazione dell'accertamento definitivo delle violazioni di cui ai commi 7, 8 e 9 al Presidente della Camera di appartenenza del parlamentare, la quale pronuncia la decadenza ai sensi del proprio regolamento». Rileva, al riguardo, la ricorrente che la comunicazione della ordinanza in questione, al pari dello stesso provvedimento, nel delineare le violazioni accertate e il relativo regime sanzionatorio, ha richiamato solo il comma 7 dell'art. 15, «senza fare alcun cenno ai commi 8 e 9», gli unici che – a giudizio della Regione ricorrente – individuerebbero le fattispecie di decadenza del candidato eletto. Il comma 7, invece, richiama, in modo generico, la «violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale» e, quindi, non sarebbe una norma che individua una causa di decadenza precisa.

Sotto altro profilo, il ricorso lamenta la mancanza dei presupposti per la dichiarazione di decadenza. Nessuna delle contestazioni rivolte al candidato eletto, invero, ricadrebbe nelle fattispecie indicate dai commi 8 e 9 dell'art. 15 della legge n. 515 del 1993, uniche disposizioni che prevedono ipotesi di decadenza. Si fa notare che, anzi, in un passaggio della motivazione, l'ordinanza ha affermato che «non è stato affatto contestato alla Todde il mancato deposito della dichiarazione di spesa e rendiconto» (fattispecie che è delineata, come causa di decadenza, dal comma 8 dell'art. 15), ma solo «l'anomalia derivante dalla non conformità della dichiarazione di spesa e rendiconto da lei stessa presentata».

Infine, il ricorso censura l'erroneità del presupposto interpretativo in cui sarebbe incorso l'organo collegiale. Il provvedimento impugnato ha fatto applicazione della disciplina sui limiti e sulla pubblicità delle spese elettorali dei candidati, con le relative previsioni decadenziali, di cui, rispettivamente, agli artt. 7 e 15 della legge n. 515 del 1993, come richiamati, quanto alle elezioni regionali, dagli artt. 3, comma 1, e 5, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 1 del 1994. Tuttavia, le richiamate disposizioni regionali, che si riferiscono alle sole elezioni dei consiglieri regionali, non sarebbero applicabili alla fattispecie per cui è causa, riguardante la diversa elezione del Presidente della Regione, il quale non è un consigliere regionale elettivo, ma viene eletto in seno ad altro organo della Regione (il Presidente, per l'appunto) e solo in tale veste entra a far parte del Consiglio regionale.

La non applicabilità delle previsioni della citata legge reg. Sardegna n. 1 del 1994 troverebbe conferma nell'espressa previsione dell'art. 22, comma 2, della legge statut. n. 1 del 2013, che, per la disciplina della materia delle ineleggibilità e incompatibilità, rinvia alle «leggi statali». Tale richiamo normativo non consentirebbe di ritenere applicabile né, in radice, la legge regionale del 1994 né, in seconda battuta, gli stessi artt. 7 e 15 della legge n. 515 del 1993, atteso che quest'ultima ha espressamente indicato quali delle proprie disposizioni sono applicabili anche alle elezioni regionali (art. 20), non includendovi quelle appena menzionate.

1.2.– Per l'ipotesi in cui si dovesse considerare applicabile alla presente fattispecie l'art. 15, comma 7, della legge n. 515 del 1993, come ha fatto il Collegio regionale di garanzia elettorale, e si dovesse interpretare tale disposizione come recante un'autonoma fattispecie di decadenza, che si aggiunge a quelle indicate dai commi 8 e 9 del medesimo art. 15, la Regione ricorrente ha prospettato in via subordinata una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto il medesimo comma 7, chiedendo a questa Corte di autorimetterla al proprio vaglio. Tale questione avrebbe «certamente» rilevanza ai fini del decidere, in quanto, se la norma in questione fosse dichiarata costituzionalmente illegittima, «risulterebbe acclarato che non spettava allo Stato […] dichiarare la decadenza della Ing. Todde».

I riscontrati profili di illegittimità costituzionale deriverebbero dalla violazione del principio di ragionevolezza, ex art. 3, primo comma, Cost., del principio di legalità, ex artt. 25 e 97 Cost., del diritto di difesa, ex art. 24 Cost., e del diritto di elettorato passivo («artt. 48 e 2 Cost.»), nonché dalla lesione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 47 CDFUE. Ciò, anzitutto, per indeterminatezza della fattispecie sanzionatoria, in quanto la norma, con il generico

richiamo alle violazioni della disciplina sulla campagna elettorale, «non consente al destinatario del precetto di avere reale cognizione di quale sia la condotta esigibile per non cadere nell'ipotesi sanzionata». In secondo luogo, quella in esame non potrebbe essere ricondotta al catalogo delle cause di ineleggibilità (pur se così definita dalla disposizione censurata), perché si riferisce a una condizione personale non preesistente all'elezione e nemmeno tale da condizionare la libera manifestazione del consenso degli elettori.

1.3.– In via ulteriormente subordinata, la Regione ricorrente deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 7, della legge n. 515 del 1993 nella parte in cui stabilisce che l'accertata violazione delle norme sulla campagna elettorale «costituisce causa di ineleggibilità», anziché «costituisce causa di ineleggibilità sopravvenuta», e nella parte in cui prevede che tale accertamento «comporta la decadenza dalla carica del candidato eletto nei casi espressamente previsti nel presente articolo con delibera della Camera di appartenenza», anziché «comporta la decadenza dalla carica del candidato eletto nei casi espressamente previsti nel presente articolo ove non rimossa nel ragionevole termine assegnato a seguito di contestazione effettuata con delibera della Camera di appartenenza».

Il denunziato *vulnus* costituzionale discenderebbe, in questo caso, dalla violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, di cui all'art. 3, primo comma, Cost., del principio di legalità («ex artt. 25 e 97 Cost.»), nonché dalla violazione degli artt. 2 e 48 Cost. e, quale «fonte interposta contenente principi generali ex art. 122, primo comma, Cost.», dalla lesione dell'art. 2, comma 1, lettera *c)*, della legge n. 165 del 2004.

A giudizio della Regione, quella in esame configurerebbe una causa di ineleggibilità «sopravvenuta» e, come tale, andrebbe collocata nel novero delle cause di incompatibilità, delle quali dovrebbe mutuare il regime giuridico.

2.– Vanno affrontate, preliminarmente, le eccezioni, sollevate dalla Regione autonoma della Sardegna, in ordine all'inammissibilità della costituzione, nel presente giudizio, del Collegio regionale di garanzia elettorale.

La ricorrente deduce anzitutto il difetto di mandato difensivo, in quanto, si fa notare, l'organo resistente si è avvalso della difesa di un avvocato del libero foro, in violazione della regola che, per la difesa in giudizio delle amministrazioni dello Stato, anche se organizzate ad ordinamento autonomo, stabilisce il patrocinio obbligatorio dell'Avvocatura dello Stato (art. 1 del r.d. n. 1611 del 1933).

Un ulteriore profilo di inammissibilità sarebbe da ravvisare nella mancanza della delibera collegiale di autorizzazione alla costituzione in giudizio e di conferimento del relativo mandato al difensore. Rileva, al riguardo, la Regione che tale delibera non risulta depositata in giudizio. Ancora, si eccepisce che il mandato speciale del difensore è stato conferito solo dal Presidente pro tempore del Collegio regionale di garanzia elettorale e non anche dall'organo collegialmente.

2.1.– Nessuna di tali eccezioni è fondata.

2.1.1.– Deve premettersi che, a norma dell'art. 27 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nei giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato e regioni il ricorso deve essere notificato, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri o al Presidente della Giunta regionale, anche «all'organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo». Nel caso di specie, pertanto, il Collegio regionale di garanzia elettorale, in quanto organo che ha emanato l'atto oggetto del presente giudizio e che si distingue e non è dipendente dal Governo (su questo profilo, si tornerà più avanti, al punto 4), ne configura una parte necessaria, che va messa nelle condizioni «di fare valere le ragioni della legittimità dell'atto impugnato, da ess[a] adottato, in via autonoma dal resistente Presidente del Consiglio dei ministri» (sentenze n. 43 del 2019 e n. 252 del 2013).

A norma dell'art. 37, ultimo comma, della legge n. 87 del 1953, gli organi dello Stato, quando sono parte di conflitti di attribuzione tra poteri, possono essere difesi e rappresentati da liberi professionisti abilitati al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori e possono anche limitarsi a comparire – e costituirsi – personalmente. Tale previsione, pur non direttamente riferita ai giudizi per conflitto di attribuzione fra Stato e regioni (per i quali essa, invero, non è richiamata, nel novero delle

norme applicabili, dall'art. 41 della legge n. 87 del 1953), esprime una regola che la giurisprudenza di questa Corte ha ritenuto valida anche per questa tipologia di conflitti, in ordine ai quali si è affermato che «un organo dello Stato, dotato di autonomia, possa essere difeso – oltre che dall'Avvocatura generale dello Stato (come nel giudizio di cui alla sentenza n. 2 del 2007) – anche da avvocati del libero foro […] non diversamente che nei giudizi per conflitto tra poteri dello Stato» (sentenza n. 43 del 2019, punto 2.2. del *Considerato in diritto*).

Trova, infatti, applicazione «il canone generale dell'art. 20 della legge n. 87 del 1953» (sentenza n. 43 del 2019), secondo cui nei procedimenti dinanzi a questa Corte la rappresentanza e la difesa delle parti può essere affidata soltanto ad avvocati abilitati al patrocinio innanzi alla Corte di cassazione (primo comma), con la precisazione che «[g]li organi dello Stato e delle Regioni hanno diritto di intervenire in giudizio» (secondo comma) e che «Il Governo […] è rappresentato e difeso dall'Avvocato generale dello Stato» (terzo comma). Nel caso odierno assume rilievo, in particolare, il dettato del secondo comma – da coordinarsi con quello del primo e del terzo comma – il quale reca «una previsione generale volta a regolare esclusivamente la rappresentanza e difesa nel giudizio davanti alla Corte, stabilendo che – a differenza di quanto è previsto per il Governo, rappresentato dall'Avvocato generale dello Stato (terzo comma), e per le altre parti, le cui rappresentanza e difesa possono essere affidate soltanto ad avvocati abilitati al patrocinio innanzi alla Corte di cassazione (primo comma) – per gli organi dello Stato e delle Regioni non è richiesta una difesa professionale» (sentenza n. 163 del 2005; in precedenza, anche sentenza n. 350 del 1998).

Deve concludersi che, anche quanto ai giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato e regioni, la legge ha introdotto una deroga alla regola generale, altrimenti valida per tutte le amministrazioni dello Stato, del patrocinio obbligatorio dell'Avvocatura dello Stato, di cui all'art. 1 del r.d. n. 1611 del 1933. Limitatamente al processo costituzionale, tale regola è mantenuta solo per l'intervento in giudizio del Governo, nella persona del Presidente del Consiglio dei ministri o di un ministro a ciò delegato (art. 20, terzo comma, della legge n. 87 del 1953), mentre, per tutte le altre amministrazioni statali, la difesa può essere affidata ad avvocati del libero foro, purché abilitati al patrocinio innanzi alla Corte di cassazione (art. 20, primo comma), fermo restando che gli organi dello Stato e delle regioni possono avvalersi anche della difesa personale (come deriva dal secondo comma).

L'eccezione che ha rilevato il difetto di mandato difensivo in capo al Collegio regionale di garanzia elettorale per la mancanza di rappresentanza e di difesa tecnica dell'Avvocatura generale dello Stato, pertanto, non è fondata.

2.1.2.– In relazione all'ulteriore profilo di non ritualità della costituzione in giudizio dell'organo collegiale resistente, eccepito dalla Regione autonoma della Sardegna – e riferito alla presunta inesistenza di una deliberazione del medesimo organo avente ad oggetto la sua costituzione in giudizio e il conferimento del mandato all'avvocato Riccardo Fercia – occorre anzitutto dare atto della mancanza, tra i documenti depositati dalle parti, della delibera di autorizzazione.

Come correttamente rilevato dalla ricorrente, nella procura speciale sottoscritta dalla Presidente pro tempore del Collegio e rilasciata all'avvocato Riccardo Fercia in data 4 aprile 2025 viene espressamente richiamata «la deliberazione del Collegio in data 3 aprile 2025». Va poi rilevato che il deposito della delibera di autorizzazione non è necessario, nei giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato e regioni, per le parti diverse dal Presidente della Giunta regionale, l'unico nei cui confronti l'art. 39, terzo comma, della legge n. 87 del 1953 compie un riferimento a tale incombente. Infatti, le Norme integrative, all'art. 27, comma 4, stabiliscono che «[l]a parte resistente si costituisce in giudizio a norma dell'art. 26, comma 4», richiamando in tal modo il solo onere del «deposito con modalità telematica di un atto contenente le controdeduzioni e le conclusioni». Nessuna delle menzionate disposizioni, dunque, richiede il deposito della delibera di autorizzazione.

Pertanto, deve concludersi che l'eccezione spiegata dalla Regione autonoma della Sardegna non è fondata nemmeno con riguardo al profilo appena esaminato.

2.1.3.– Infine, quanto all'ulteriore rilievo mosso dalla ricorrente, avente ad oggetto la lamentata irritualità del mandato difensivo, rilasciato, in favore del difensore dell'organo resistente, con atto non collegiale ma proveniente dal solo Presidente del Collegio, si osserva che quest'ultimo, in quanto

rappresentante legale del Collegio, aveva il potere di eseguirne la volontà, come derivante dalla deliberazione del 3 aprile 2025, e di provvedere, per l'effetto, al materiale conferimento dell'incarico defensionale.

2.2.– In definitiva, le eccezioni processuali della Regione autonoma della Sardegna, riferite alla costituzione in giudizio dell'organo che ha emanato l'atto impugnato, devono essere respinte in quanto non fondate, con conseguente ammissibilità della costituzione in giudizio del Collegio regionale di garanzia elettorale e ritualità della difesa da esso spiegata.

3.– Sempre in via preliminare, occorre considerare l'eccezione con la quale l'Avvocatura generale dello Stato ha rilevato il difetto di legittimazione a resistere, nel presente giudizio, sia della Presidenza del Consiglio dei ministri, sia del Ministro della giustizia, autorità alle quali la Regione autonoma della Sardegna ha notificato il proprio ricorso.

3.1.– L'eccezione è fondata solo con riguardo all'evocazione in giudizio del Ministro della giustizia.

Fermo restando che il Ministro della giustizia non può, in linea di principio, essere parte di un conflitto tra Stato e regioni, viene in rilievo, nuovamente, il disposto dell'art. 27 delle Norme integrative, a norma del quale il ricorso per conflitto di attribuzione tra Stato e regioni deve essere notificato, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri o al Presidente della Giunta regionale, anche «all'organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo». Non pare dubbio, nel presente caso, che l'atto impugnato è stato emanato da un'autorità, il Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari, che si distingue dal Governo e non è dipendente da esso.

I Collegi regionali di garanzia elettorale, infatti, in base a quanto prevede la fonte che li ha istituiti (art. 13 della legge n. 515 del 1993), operano presso la corte d'appello o, in mancanza, presso il tribunale del capoluogo di ciascuna regione e sono composti, rispettivamente, dal Presidente della corte d'appello o del tribunale, che lo presiede, e da altri sei membri nominati dal medesimo Presidente per un periodo di quattro anni rinnovabile una sola volta. I componenti, anche quelli supplenti, sono nominati, per la metà, tra i magistrati ordinari e, per la restante metà, tra coloro che siano iscritti da almeno dieci anni all'albo dei dottori commercialisti o tra i professori universitari di ruolo in materie giuridiche, amministrative o economiche (art. 13, comma 1). Per l'espletamento delle sue funzioni il Collegio si avvale del personale in servizio presso la cancelleria della corte d'appello o del tribunale e può chiedere, ai competenti uffici pubblici, tutte le notizie utili per gli accertamenti da svolgere. A quest'ultimo fine, peraltro, il Collegio si avvale anche dei servizi di controllo e vigilanza dell'amministrazione finanziaria dello Stato (art. 13, comma 3). I componenti del Collegio non appartenenti alla magistratura hanno diritto, per ciascuna seduta cui prendano parte, alla corresponsione di un'indennità di presenza il cui ammontare è definito con decreto adottato dal Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (art. 13, comma 4).

Con le richiamate disposizioni, i Collegi regionali di garanzia elettorale sono stati strutturati secondo «uno schema non certo inedito, che vede in materia elettorale la costituzione di organi amministrativi presso il giudice ordinario», senza che ciò abbia comportato, come osservato da questa Corte, «che i Collegi medesimi siano inseriti nell'apparato giudiziario, evidente risultando la carenza, sia sotto il profilo funzionale sia sotto quello strutturale, di un nesso organico di compenetrazione istituzionale che consenta di ritenere che essi costituiscano sezioni specializzate degli uffici giudiziari presso cui sono istituiti» (sentenza n. 387 del 1996). Nondimeno, questa Corte ha riconosciuto che, mediante le descritte modalità di composizione e funzionamento, i Collegi risultano «costituit[i] in modo da assicurare una certa indipendenza e chiamat[i] ad applicare in modo obiettivo una regola giuridica»: la legge n. 515 del 1993, proprio per «bilanciare la scelta di non attribuire invece alla giurisdizione, ordinaria o amministrativa, la corrispondente attività di accertamento e sanzionatoria», ha infatti inteso «accentuare le caratteristiche di terzietà nella fase procedimentale del controllo» nella delicata materia delle spese della campagna elettorale (ancora, sentenza n. 387 del 1996).

Come, dunque, questa Corte ha già escluso che gli organi *de quibus* siano appartenenti all'apparato giudiziario, deve parimenti escludersi che essi, in quanto autorità amministrative, siano

incardinati, secondo il rapporto di dipendenza richiamato dall'art. 27, comma 2, delle Norme integrative, presso il Ministero della giustizia. Essi, piuttosto, proprio per la natura dell'attività svolta, costituiscono un'autorità autonoma e dotata del carattere dell'indipendenza dall'esecutivo, che si avvale di professionalità non appartenenti ad uffici ministeriali (magistrati, dottori commercialisti e professori universitari), la cui nomina è rimessa al Presidente del Collegio medesimo e non al Ministro o ad altro funzionario ministeriale. Le funzioni svolte dal Collegio, del resto, non sono proprie del Ministero della giustizia e, a diverse conclusioni, non può condurre, evidentemente, la mera circostanza di fatto che, per l'espletamento di dette funzioni, l'organo si avvalga del personale in servizio presso la cancelleria della corte d'appello o del tribunale. Né, infine, assume rilievo il fatto che la legge n. 515 del 1993 abbia rimesso alla competenza del Ministro della giustizia la definizione delle indennità di presenza, peraltro limitatamente ai componenti non appartenenti alla magistratura, trattandosi di un profilo meramente esterno rispetto alle funzioni esercitate dall'organo, tale da non integrare le caratteristiche del richiesto rapporto di dipendenza rispetto all'amministrazione ministeriale.

Il conflitto proposto dalla Regione nei confronti del Ministro della giustizia, irritualmente chiamato nel presente giudizio in quanto privo di legittimazione passiva, deve pertanto essere dichiarato inammissibile (sentenza n. 198 del 2017).

3.2.– Non altrettanto è a dirsi quanto al Presidente del Consiglio dei ministri, che – sul presupposto della natura statale dell'organo di controllo, su cui più avanti si tornerà – è stato chiamato nel presente giudizio in modo coerente con la prescrizione dell'art. 27, comma 1, delle Norme integrative, ossia in veste di organo rappresentativo dello Stato, quest'ultimo, naturalmente, inteso, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, «non come persona giuridica, bensì come sistema ordinamentale (sentenza n. 72 del 2005) complesso e articolato, costituito da organi, con o senza personalità giuridica, ed enti distinti dallo Stato in senso stretto, ma con esso posti in rapporto di strumentalità in vista dell'esercizio, in forme diverse, di tipiche funzioni statali» (*ex plurimis*, sentenze n. 259 del 2019 e n. 31 del 2006).

L'eccezione di difetto di legittimazione passiva, sollevata dalla difesa erariale, non è dunque fondata limitatamente all'evocazione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri.

4.– Quanto appena osservato in merito all'inesistenza di un rapporto di dipendenza del Collegio regionale di garanzia elettorale rispetto al Ministero della giustizia non esaurisce, peraltro, la disamina in ordine alla sua natura giuridica, disamina che – alla luce delle eccezioni spiegate dalle parti resistenti – assume un peso determinante in punto di ammissibilità dell'odierno conflitto.

Sia l'Avvocatura dello Stato, sia la difesa del Collegio regionale di garanzia elettorale, infatti, hanno eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di alterità soggettiva tra la ricorrente (Regione autonoma della Sardegna) e l'organo che ha emanato l'atto (per l'appunto, il menzionato Collegio), sostenendo che quest'ultimo non rientrerebbe nel sistema ordinamentale dello Stato ma, piuttosto, in quello proprio della Regione autonoma della Sardegna.

4.1.– L'eccezione non è fondata.

Occorre, invero, ribadire che i Collegi regionali di garanzia elettorale sono stati istituiti da una legge dello Stato (art. 13 della n. 515 del 1993), che ha ad essi conferito le competenze amministrative, di controllo e sanzionatorie, quanto alle spese elettorali dei candidati per le elezioni politiche dei due rami del Parlamento (art. 14). La organizzazione di tali Collegi su base «regionale» dipende dall'originaria previsione, da parte della medesima legge n. 515 del 1993, di un Collegio centrale di garanzia, composto dal primo presidente della Corte di cassazione, o da un suo delegato scelto tra i presidenti di sezione della Corte di cassazione, e da sei membri nominati dal Primo Presidente della stessa Corte secondo i criteri di cui al richiamato art. 13. Al Collegio centrale era riservato il compito di decidere sui ricorsi contro le decisioni dei Collegi regionali, secondo quanto previsto dall'art. 14, comma 5, della legge n. 515 del 1993. Quest'ultima disposizione è stata poi abrogata dall'art. 1 della legge 31 dicembre 1996, n. 672 (Disposizioni in materia di documentazione delle spese elettorali), con la conseguenza che, allo stato attuale, l'attività di controllo sulle spese elettorali è demandata ai soli Collegi regionali, istituiti nel capoluogo di ciascuna regione.

Peraltro, la legge n. 515 del 1993 non aveva esteso alle elezioni regionali l'attività dei Collegi di garanzia. Infatti, il suo art. 20, nell'individuare quali disposizioni della medesima legge fossero applicabili anche alle «elezioni dei consigli delle regioni a statuto ordinario e, in quanto compatibili, delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano» (comma 1), non vi aveva incluso gli artt. 13 e 14. Il regime vigente per le regioni a statuto ordinario è stato poi delineato dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario), il cui art. 5, comma 4, alle lettere *e)* ed *f)*, ha espressamente stabilito l'applicazione degli artt. 13 e 14 della legge n. 515 del 1993 anche all'elezione dei consigli regionali.

La Regione autonoma della Sardegna, in quanto dotata di autonomia speciale, è intervenuta ad esercitare la propria competenza nella materia elettorale – come prevista dall'art. 16 del proprio statuto speciale, nella formulazione all'epoca vigente a seguito della sostituzione introdotta con l'articolo unico della legge costituzionale 9 maggio 1986, n. 1 (Modifica dell'articolo 16 dello statuto speciale per la Sardegna, approvato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, concernente la definizione del numero dei consiglieri regionali) – e, già con l'art. 4 della legge regionale n. 1 del 1994, ha stabilito di affidare le funzioni in materia di spese elettorali, riferite all'elezione dei consiglieri regionali, al medesimo organo di controllo istituito dalla legge statale n. 515 del 1993, mediante un rinvio ai suoi artt. 13 e 14. Non si è dunque trattato né dell'istituzione di un nuovo organo regionale, né dell'avvalimento di un organo dello Stato per l'esercizio di funzioni regionali (come sostenuto, nel presente giudizio, dalle parti resistenti), ma semplicemente della scelta di consentire, nel proprio territorio, l'applicazione della legge statale regolante la pubblicità e il controllo sulle spese della campagna elettorale regionale. Questa scelta – come più avanti si vedrà – è stata poi confermata, nell'attuale ordinamento regionale caratterizzato dalla contestuale elezione, a suffragio universale e diretto, del Consiglio regionale e del Presidente della Regione, dalla previsione di cui all'art. 22, comma 2, della legge statut. n. 1 del 2013.

In altri termini, il legislatore regionale sardo ha operato un mero richiamo all'istituzione, già avvenuta a livello statale, del Collegio di garanzia operante nel territorio della Sardegna, senza istituire un apposito e diverso organo amministrativo regionale.

La natura statale dell'organo, del resto, trova un'indiretta conferma nella disciplina relativa alla sua organizzazione e al suo funzionamento, che prevede – come già visto – la costituzione dei Collegi presso gli uffici del giudice ordinario e la loro composizione mediante il coinvolgimento di alcune professionalità (magistrati) il cui rapporto di lavoro è pacificamente radicato presso l'amministrazione dello Stato.

Non meno decisiva, nel senso di far emergere la natura statale dell'organo in esame, è la funzione svolta, che esprime un'esigenza unitaria dell'ordinamento, quella di sovrintendere al corretto svolgimento delle campagne elettorali al fine di assicurare la trasparenza e la legittimità delle operazioni di voto. Va ribadito che la legge n. 515 del 1993 ha strutturato i Collegi regionali di garanzia elettorale in modo da assicurare loro la necessaria indipendenza nell'attività di controllo sulle spese, secondo un «procedimento di verificazione che si attiva di ufficio, si svolge attraverso un mero riscontro dei presupposti e delle condizioni richieste dalla legge in vista dell'eventuale emanazione di un provvedimento finale privo […] della definitività» (sentenza n. 387 del 1996). L'attività di controllo demandata ai Collegi, in quanto funzionale alla corretta e oggettiva applicazione di norme riferite anche all'eleggibilità dei candidati, impatta con l'esercizio del fondamentale diritto di elettorato passivo, protetto dall'art. 51 Cost., il quale, come questa Corte ha più volte sottolineato, può sopportare solo quelle limitazioni che consentano di mantenere «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», limitazioni che, come tali, anziché soggiacere a discipline variamente articolate nel territorio di diverse regioni, necessariamente «abbisognano di una regolamentazione ispirata a principi unitari» (sentenza n. 64 del 2025, punto 6.5. del *Considerato in diritto*).

Ne deriva che, limitatamente alle regioni ordinarie nonché a quelle a statuto speciale le quali (come finora accaduto per la Regione autonoma della Sardegna/ricorrente), nell'esercizio delle

proprie competenze statutarie, abbiano scelto di non istituire appositi organi regionali (diversamente da quanto stabilito dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con l'art. 79 della legge regionale n. 28 del 2007), le attività amministrative riguardanti la pubblicità e il controllo delle spese elettorali, con riferimento alle consultazioni regionali, vengono svolte dai Collegi previsti dagli artt. 13 e 14 della legge n. 515 del 1993, aventi natura statale.

4.2.– Correttamente, pertanto, la Regione autonoma della Sardegna ha evocato lo Stato e, per esso, il Presidente del Consiglio dei ministri nel presente giudizio per conflitto, avente ad oggetto la legittimità di un atto emesso da un'autorità che – per quanto si è appena illustrato e pur nell'esercizio di funzioni riguardanti lo svolgimento delle elezioni regionali – non è incardinata nell'organizzazione amministrativa della medesima Regione ma è, piuttosto, riferibile all'ampia nozione di Stato, come elaborata dalla giurisprudenza di questa Corte per i giudizi ex art. 39 della legge n. 87 del 1953.

5.– Ancora in via preliminare, occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità del ricorso per difetto di lesione attuale e di tono costituzionale.

Le eccezioni sono state sollevate, in sede di costituzione in giudizio, dal Collegio regionale di garanzia elettorale e sono state poi approfondite con le successive memorie integrative. In particolare, la parte resistente fa notare che il giudizio cui è stata chiamata questa Corte avrebbe ad oggetto «poteri non ancora esercitati» (in quanto spettanti unicamente al Consiglio regionale) e, come tale, si tramuterebbe in «una sorta di 'consulenza preventiva' […] onde svincolare i consiglieri regionali in carica dalle loro responsabilità istituzionali e dal controllo della giurisdizione»: ciò che confermerebbe l'assenza attuale di alcuna lesione delle prerogative regionali.

5.1.– Neanche queste eccezioni possono essere accolte.

È certamente vero, come ricordato dal Collegio resistente, che i conflitti di attribuzione tra Stato e regioni, per essere ammissibili, devono essere connotati da tono costituzionale: è necessario, cioè, come costantemente affermato da questa Corte, che «il ricorrente lamenti una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 90 del 2022, n. 22 del 2020 e n. 28 del 2018), per effetto di un atto o di un comportamento significante, dotato di efficacia e rilevanza esterna e diretto a esprimere, in modo chiaro e inequivoco, la pretesa di esercitare una data competenza (ordinanza n. 175 del 2020), in modo tale da determinare la menomazione della sfera di attribuzione costituzionale del ricorrente (sentenza n. 259 del 2019)» (sentenza n. 173 del 2023).

Nell'odierno conflitto, nondimeno, tali coordinate sono rispettate. La Regione ricorrente, infatti, non contesta semplicemente le modalità con cui il Collegio regionale di garanzia elettorale ha svolto la propria attività amministrativa, ma revoca in dubbio, in radice, l'esistenza stessa del potere esercitato, con riferimento alla pretesa dell'organo di imporre la decadenza del Presidente della Regione e di vincolare il Consiglio regionale alla conseguente determinazione. Al contempo, la Regione afferma che l'illegittimo provvedimento dell'organo statale di controllo avrebbe invaso, menomandole, le proprie prerogative di livello costituzionale afferenti, *in primis*, al corretto ed ordinario funzionamento dei propri organi elettivi. Si deduce, infatti, che l'ordinanza-ingiunzione avrebbe illegittimamente imposto al Consiglio regionale di dichiarare la decadenza del Presidente della Regione, con conseguente attivazione, ai sensi dell'art. 35, terzo comma, dello statuto di autonomia, del meccanismo di dissolvenza automatico dello stesso organo rappresentativo.

5.2.– Non vi è dubbio, peraltro, che, con i dedotti motivi di illegittimità, la ricorrente abbia lamentato una lesione diretta delle proprie attribuzioni costituzionali, prodottasi a causa dell'esercizio di un potere che si assume non essere stato previsto dalla legge ovvero, pur se astrattamente previsto, che si assume essere stato esercitato oltre il perimetro consentito dalla legge. Infatti, con il secondo motivo di ricorso, si lamenta che le contestazioni avanzate dall'organo statale di controllo non sarebbero sussumibili in nessuna delle fattispecie per le quali l'art. 15 della legge n. 515 del 1993 prevede la sanzione della decadenza: ciò, sull'assunto che tali fattispecie siano rinvenibili solo nei commi 8 e 9 del medesimo art. 15, e non anche nella disposizione (indicata dal provvedimento) del comma 7, in quanto eccessivamente generica e indeterminata. Ancor più in radice, con il terzo motivo di ricorso si lamenta la mancanza di base legale del provvedimento impugnato, sostenendosi che il Collegio statale non avrebbe potuto utilizzare, per le elezioni regionali della Sardegna, il parametro

costituito dalla legge n. 515 del 1993, da ritenersi ormai inapplicabile per effetto della mutata forma di governo regionale.

5.3.– Per quanto precede, deve ritenersi sussistente non solo l'interesse a ricorrere della Regione, «qualificato dalla finalità di ripristinare l'integrità della sfera di attribuzioni costituzionali» che si assumono menomate (sentenze n. 259 del 2019 e n. 265 del 2003), ma anche l'attualità della lesione, derivante dall'atto impugnato. L'adozione di quest'ultimo, infatti, è contestata in quanto esercizio illegittimo del potere di sanzionare, con la misura della decadenza, il Presidente della Regione: ciò che avrebbe di per sé già comportato un pregiudizio all'autonomia regionale, illegittimamente spogliata del proprio Presidente e, a un tempo, per effetto della regola "*simul stabunt, simul cadent*", anche del proprio organo consiliare. Del resto, i termini utilizzati nella motivazione del provvedimento («si impone […] la decadenza dalla carica del candidato eletto») rendono evidente il significato da attribuire all'ultimo capo del dispositivo, ove si prescrive la trasmissione dell'ordinanza-ingiunzione al Presidente del Consiglio regionale in vista dell'«adozione» del provvedimento di decadenza. Tale prescrizione acquisisce, proprio alla luce del tenore motivazionale, i toni di un vero e proprio ordine vincolante, rivolto al Consiglio regionale, di disporre l'effetto decadenziale.

La lamentata lesione di competenza deriva dunque, immediatamente e direttamente, dall'atto impugnato (tra le tante, sentenza n. 137 del 2014), per la chiara manifestazione di volontà, in questo rinvenibile, di affermare la propria competenza nell'imporre la decadenza e di relegare quella regionale a mera attività esecutiva.

Deve, infine, precisarsi che, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, non riveste alcun rilievo la circostanza che l'ordinanza-ingiunzione emessa dal Collegio regionale di garanzia elettorale sia stata impugnata dinanzi al Tribunale di Cagliari (giudice competente a pronunciarsi sul ricorso in opposizione dell'interessata, con il rito di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 150 del 2011). Infatti, occorre ricordare che «[l]a pendenza di un giudizio dinanzi all'autorità giurisdizionale avente come oggetto il medesimo atto impugnato in sede di conflitto di attribuzione fra enti non comporta – come questa Corte ha precisato – l'inammissibilità del conflitto, ove sussista il tono costituzionale (di recente, sentenza n. 57 del 2019)» (sentenza n. 259 del 2019, punto 5.1. del *Considerato in diritto*). Per le stesse ragioni non rivestono rilievo nemmeno le vicende giurisdizionali successive, inerenti al passaggio in giudicato, o meno, della sentenza di primo grado (vicende che sono state richiamate, per sostenere l'inammissibilità del ricorso, dalla difesa del Collegio regionale di garanzia elettorale). Non spetta a questa Corte, a maggior ragione, accertare nella presente sede l'eventuale prodursi del "giudicato sostanziale" sulla predetta sentenza, come irritualmente domandato, nel presente giudizio, dal Collegio regionale di garanzia elettorale (da ultimo, con la memoria depositata il 3 settembre 2025).

6.– Nel merito, il ricorso è fondato nei termini che seguono.

6.1.– Occorre prendere le mosse, in quanto questione logicamente preliminare, dalla normativa applicabile alla Regione autonoma della Sardegna in materia di pubblicità e controlli sulle spese elettorali riferite alle consultazioni regionali.

Sul punto, la Regione ricorrente – mediante il terzo motivo di censura – ha sostenuto che l'impugnata ordinanza-ingiunzione sarebbe incorsa in un erroneo presupposto interpretativo, laddove ha ritenuto applicabile la legge reg. Sardegna n. 1 del 1994. Quest'ultima, infatti, detta la disciplina per le sole elezioni dei consiglieri regionali e non anche per quella del Presidente della Regione (che configurava, all'epoca, un organo non elettivo). A giudizio della ricorrente, la non applicabilità della legge reg. Sardegna n. 1 del 1994 sarebbe confermata anche dall'espresso disposto dell'art. 22, comma 2, della legge statut. n. 1 del 2013, che, per la disciplina delle ineleggibilità e incompatibilità, rinvia alle «leggi statali»: verrebbe, in tal modo, esclusa non solo (e direttamente) la legge regionale del 1994 ma anche (indirettamente) la stessa legge n. 515 del 1993. Dovendosi infatti ritenere che quest'ultima, in quanto legge statale, sia stata richiamata dal legislatore sardo per la disciplina delle ineleggibilità e incompatibilità, l'effettivo ambito applicativo discenderebbe pur sempre dalle sue stesse previsioni le quali, all'art. 20, escludono che, per le elezioni regionali, valgano gli artt. 7 e 15,

dedicati, rispettivamente, alla disciplina sostanziale sulle spese elettorali e al conseguente regime sanzionatorio. Di conseguenza, l'impugnata ordinanza-ingiunzione, che ha fatto applicazione proprio di queste due disposizioni, si svelerebbe comunque priva di base legale.

6.2.– Il ragionamento della ricorrente è solo in parte condivisibile, dovendosi affermare, per le ragioni che seguono, che il parametro normativo cui fare riferimento, per stabilire se ed entro quali limiti la legge n. 515 del 1993 sia applicabile anche alle elezioni regionali della Sardegna, è esclusivamente l'art. 22 della legge statut. n. 1 del 2013.

6.2.1.– A norma dell'art. 15, secondo comma, dello statuto di autonomia, come aggiunto dalla legge cost. n. 2 del 2001, una legge regionale della Sardegna, approvata dal Consiglio regionale con la maggioranza assoluta dei propri componenti, è chiamata, in armonia con la Costituzione e con i princìpi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, a determinare la forma di governo della Regione e, specificatamente, per quanto in questa sede interessa, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente della Regione.

Il vincolo della necessaria armonia con la Costituzione orienta la disciplina regionale verso le previsioni dettate dall'art. 122, primo comma, Cost. – come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni) – secondo cui 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».

La legge della Repubblica è successivamente intervenuta e ha fissato i principi fondamentali. Si tratta di quelli espressi dall'art. 2 della legge n. 165 del 2004, tra i quali, per quanto in questa sede più interessa, vi è quello della lettera *d)*, così formulato: «attribuzione ai Consigli regionali della competenza a decidere sulle cause di ineleggibilità dei propri componenti e del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, fatta salva la competenza dell'autorità giudiziaria a decidere sui relativi ricorsi. L'esercizio delle rispettive funzioni è comunque garantito fino alla pronuncia definitiva sugli stessi ricorsi».

6.2.2.– L'appena ricordato principio fondamentale vincola la competenza legislativa delle regioni a statuto ordinario (sentenza n. 64 del 2025) e, in quanto espressivo al contempo di un principio generale dell'ordinamento, non è privo di valenza per la Regione autonoma della Sardegna, chiamata, come già visto, ad esercitare la propria competenza primaria nella materia *de qua* (pertanto, anche con riguardo alla disciplina dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità delle cariche elettive), «[i]n armonia con la Costituzione e i princìpi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» (art. 15, secondo comma, dello statuto speciale).

Del resto, come già affermato da questa Corte, «l'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni in ambiti, pur ad esse affidati in via primaria, che concernano la ineleggibilità e la incompatibilità alle cariche elettive incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito in materia dall'art. 51 Cost.» (sentenza n. 143 del 2010).

Al tempo stesso, peraltro, questa Corte ha costantemente riconosciuto che discipline legislative differenziate possono essere ammissibili «solo in presenza di "particolari situazioni ambientali" (sentenza n. 283 del 2010) o "condizioni peculiari locali" (sentenze n. 143 del 2010 e n. 276 del 1997), o "condizioni locali del tutto peculiari o eccezionali" (sentenza n. 539 del 1990), ossia "in presenza di situazioni concernenti categorie di soggetti, le quali siano esclusive" per la regione ad autonomia speciale, "ovvero si presentino diverse, messe a raffronto con quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale" (sentenza n. 288 del 2007; in termini identici, sentenza n. 108 del 1969), o, ancora, "solo per particolari categorie di soggetti che siano esclusive della Regione" (sentenza n. 189 del 1971)» (così, da ultimo, sentenza n. 60 del 2023).

Situazioni che però non possono ritenersi sussistenti nel caso di specie.

Va infatti ribadito, salve le suddette ipotesi, in chiave generale, che «la disciplina regionale d'accesso alle cariche elettive deve essere strettamente conforme ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 288 del 2007),

venendo in considerazione un diritto, quello di elettorato passivo protetto dall'art. 51 Cost., che assurge a «"diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità (*ex* art. 2 della Costituzione)" (sentenze n. 25 del 2008, n. 288 del 2007 e n. 539 del 1990)» (ancora, sentenza n. 143 del 2010) e che, come tale, «può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la regione o il luogo di appartenenza» (sentenza n. 235 del 1988).

6.2.3.– In attuazione dell'art. 15, secondo comma, del proprio statuto di autonomia, la Regione autonoma della Sardegna è intervenuta a disciplinare la materia delle ineleggibilità e delle incompatibilità con le previsioni dettate dalla legge statut. n. 1 del 2013, che vi ha dedicato il solo art. 22, recante una disciplina dichiaratamente provvisoria (e collocata, difatti, tra le «Norme transitorie» del Capo III). Il comma 2 di tale disposizione ha stabilito quanto segue: «In materia di ineleggibilità e incompatibilità, fino all'approvazione di una disciplina regionale ai sensi dell'articolo 15 dello Statuto speciale per la Sardegna, oltre a quanto previsto dallo stesso Statuto, si applicano le leggi statali».

Questa previsione ha formato oggetto di interpretazione autentica con riguardo al regime delle sole incompatibilità. L'art. 1 della legge statutaria regionale 11 settembre 2014, n. 1 (Ineleggibilità ed incompatibilità con la carica di consigliere regionale: interpretazione autentica dell'articolo 22, comma 2, della legge regionale statut. n. 1 del 2013), ha precisato che la espressione «oltre a quanto previsto dallo stesso Statuto» si interpreta nel senso che per le categorie previste dall'art. 17 dello statuto (che, al secondo comma, già contemplava ipotesi di incompatibilità per i consiglieri regionali) «è escluso ogni riferimento alla legislazione statale ed i casi di incompatibilità sono solo quelli previsti dal medesimo articolo 17».

Quanto invece ai casi di ineleggibilità, in mancanza di analogo intervento chiarificatore del legislatore statutario regionale, spetta all'interprete farsi carico di intendere correttamente il senso del rinvio alle «leggi statali». Ciò, evidentemente, sul necessario presupposto che tale rinvio, per l'oggettiva ampiezza che lo caratterizza, non può non includere il richiamo, oltre che alle leggi statali dedicate alle ineleggibilità degli organi nazionali elettivi (le due Camere del Parlamento), anche a quelle che regolano la medesima materia quanto agli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario.

Sotto un primo profilo, pertanto, il rinvio di cui all'art. 22, comma 2, della legge statut. n. 1 del 2013 va inteso nel senso che sono richiamate le leggi statali che disciplinano, *ex professo*, le cause di ineleggibilità per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nonché per le elezioni dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario. Acquisiscono quindi rilevanza, pure per la Regione autonoma della Sardegna, le ipotesi in tal senso contemplate sia dal decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), nonché dal decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), sia dalla legge 23 aprile 1981, n. 154 (Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale).

L'oggettiva ampiezza che caratterizza il rinvio, peraltro, suggerisce che esso – sotto altro e più particolare profilo – intenda richiamare tutte le leggi statali che prevedono cause speciali di ineleggibilità, ulteriori cioè a quelle individuate dalle fonti generali fin qui menzionate. In queste ipotesi speciali vanno annoverate anche quelle oggetto della legge n. 515 del 1993, che acquisiscono rilevanza per il presente giudizio, anche a prescindere dal fatto che si tratta di casi di ineleggibilità, comportanti decadenza, che quella legge (all'art. 20, comma 1) aveva originariamente stabilito per le sole cariche elettive del Parlamento nazionale. Infatti, l'art. 5, comma 4, della legge n. 43 del 1995 ha poi esteso quei casi anche alle regioni a statuto ordinario, stabilendo che «[a]lle elezioni dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario si applicano le disposizioni di cui ai seguenti articoli della legge 10 dicembre 1993, n. 515», e indicando, di seguito, anche l'art. 7, commi 3, 4 e 6 (alla lettera *a*), e l'art. 15, commi 7, 8 e 9 (alla lettera *g*).

Che tale estensione valga, adesso, anche per la Regione autonoma della Sardegna, pur dotata di autonomia statutaria, è quanto oggettivamente discende dall'art. 22 della legge statut. n. 1 del 2013. Il comma 1 dell'art. 22, infatti, richiama espressamente la legge n. 43 del 1995 per regolare, in via transitoria, ed in quanto compatibile, l'organizzazione amministrativa del procedimento e delle votazioni per l'elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale. Di conseguenza, per la campagna elettorale per le elezioni del Presidente e del Consiglio regionale si applica, in quanto compatibile, anche l'art. 5, comma 4, della legge n. 43 del 1995 il quale, a propria volta, richiama gli artt. 7 e 15 della legge n. 515 del 1993. A ciò deve aggiungersi la previsione del comma 2 dell'art. 22 della legge statutaria regionale in esame, il quale conferma che, per la disciplina delle ineleggibilità, vale, sia pure transitoriamente, ed in quanto fonte statale, la legge n. 43 del 1995.

6.2.4.– Deve allora concludersi che sono applicabili anche per la elezione del Presidente della Regione autonoma della Sardegna le norme sulle spese della campagna elettorale dettate dagli artt. 7 e 15 della legge n. 515 del 1993, in modo sostanzialmente analogo a quanto aveva già previsto, nella vigenza della vecchia forma di governo regionale, la legge regionale n. 1 del 1994.

6.2.5.– Da ciò si ottiene un'ulteriore conferma di quanto poc'anzi già affermato, ossia che nella Regione autonoma della Sardegna, per scelta da attribuirsi al legislatore regionale statutario, è operante l'intero apparato di controllo chiamato ad assicurare la corretta applicazione del regime sulla pubblicità e sul controllo delle spese elettorali (apparato che la legge n. 515 del 1993 ha costruito, per le elezioni nazionali, intorno all'istituzione dei Collegi regionali di garanzia elettorale).

In tal modo la Regione, rinviandovi, ha fatto proprie le istanze di trasparenza che sono alla base della disciplina sulla campagna elettorale, come introdotta dalla legge n. 515 del 1993. Lungi dal venirsi a creare, per tale Regione, un vuoto legislativo in ordine alla pubblicità e ai controlli sulle spese dei candidati alle elezioni regionali (tesi, quest'ultima, infondatamente sostenuta, nel presente giudizio, dalla medesima Regione), deve al contrario riaffermarsi che, proprio grazie al richiamo effettuato dall'art. 22, comma 2, della legge statut. n. 1 del 2013, sono operativi, anche per le elezioni regionali sarde, gli strumenti che la legge n. 515 del 1993 ha approntato per garantire la genuinità e l'autenticità del formarsi della volontà del corpo elettorale, in una con la libertà di voto degli elettori. Pertanto, anche i «meccanismi finanziari», da quella legge «presidiati con una serie di controlli e gravati da rigidi moduli procedimentali», grazie ai quali è «possibile la divulgazione delle idee e la formazione del consenso» (sentenza n. 387 del 1996), devono ritenersi parte integrante dell'ordinamento elettorale vigente oggi nella Regione autonoma della Sardegna, ivi compresi quelli di cui agli artt. 7 e 15 della legge n. 515 del 1993. Può dunque essere esteso al legislatore statutario sardo del 2013 l'intento, che questa Corte ha già riconosciuto al legislatore statale del 1993, di «soddisfare molteplici esigenze, come quelle di contemperare la divulgazione dei programmi elettorali con la garanzia di una effettiva parità tra gruppi e candidati, di adeguare la propaganda alla logica maggioritaria del nuovo sistema, che implica il rischio di personalizzare la dialettica politica, e di rendere trasparenti i contributi, le spese nonché le situazioni patrimoniali e reddituali relative agli eletti» (sentenza n. 387 del 1996).

6.3.– Tutto ciò premesso, il ricorso è fondato nei termini che seguono.

Questa Corte ha costantemente affermato che rispetto al fondamentale diritto di elettorato passivo, «la eleggibilità costituisce la regola, mentre la ineleggibilità rappresenta una eccezione; sicché le norme che disciplinano quest'ultima sono di stretta interpretazione» (da ultimo, sentenza n. 131 del 2025, che richiama, tra le tante, la sentenza n. 120 del 2013; inoltre, anche sentenze n. 25 del 2008 e n. 306 del 2003). Ciò impone una lettura rigorosa dell'art. 15 della legge n. 515 del 1993, nel senso che le cause di ineleggibilità (e di conseguente decadenza dalla carica elettiva) sono unicamente quelle ivi delineate in modo certo ed esplicito.

La fondatezza del ricorso emerge proprio con riguardo alle modalità che, nel caso di specie, hanno segnato l'agire del Collegio regionale di garanzia elettorale; modalità difformi dalle previsioni della legge n. 515 del 1993, e non in linea con lo spirito della stessa legge.

L'ordinanza-ingiunzione ha ritenuto di rinvenire un'ipotesi decadenziale, imponendola come vincolo per il Consiglio regionale, nelle seguenti fattispecie – contestate alla Presidente eletta – di

violazione delle norme della legge n. 515 del 1993: mancata nomina di un «mandatario elettorale» avente il compito di raccogliere i fondi della campagna elettorale (art. 7, comma 3, della legge n. 515 del 1993); mancata accensione di un conto corrente unico, dedicato a tutte le operazioni patrimoniali concernenti la campagna elettorale (art. 7, comma 4, della legge n. 515 del 1993); avvenuta produzione di una dichiarazione sulle spese sostenute, con relativo rendiconto, caratterizzata da diverse non conformità rispetto alle previsioni dell'art. 7, comma 6, della legge n. 515 del 1993.

Tuttavia, nessuna delle pur gravi riscontrate violazioni è specificamente individuata, dall'art. 15 della legge n. 515 del 1993, come ipotesi di decadenza. Le fattispecie esplicite di decadenza sono altre e si rinvengono nei commi 8 e 9 del menzionato art. 15, che le riferiscono al mancato deposito nel termine previsto della dichiarazione sulle spese «nonostante la diffida ad adempiere» (comma 8) e al «superamento dei limiti massimi di spesa consentiti […] per un ammontare pari o superiore al doppio» (comma 9). Ciò discende dal comma 7, che ricollega l'ineleggibilità e il conseguente effetto decadenziale ai «casi espressamente previsti nel presente articolo». Questa previsione va intesa in conformità alla *ratio* della legge n. 515 del 1993, che è quella – come già visto – di indirizzare rigorosamente il potere di accertamento del Collegio di garanzia, allorché si tratti di ineleggibilità, verso fattispecie certe e predeterminate, tali da non consentire liberi apprezzamenti, in punto di decadenza, da parte dell'organo di controllo.

Tale disposizione definisce il compito del Collegio regionale di garanzia elettorale di addivenire, «in modo definitivo», all'accertamento dei fatti prodromici alla dichiarazione di decadenza, da rimettere al Consiglio regionale. Ciò, come precisa la norma, nelle sole ipotesi fissate dal medesimo art. 15, le quali dunque coincidono esclusivamente con quelle indicate come tali, in modo esplicito, dai successivi commi 8 e 9.

Non potrebbe replicarsi che, nella motivazione, l'ordinanza del Collegio di garanzia, pur riferendosi al comma 7 dell'art. 15, e pur parlando esplicitamente di una dichiarazione sulle spese non conforme, avrebbe in realtà inteso contestare la fattispecie più grave consistente nel «mancato deposito nel termine previsto della dichiarazione», che il comma 8 fa assurgere, come visto, ad esplicita ipotesi di decadenza. Osta a tale ipotesi ricostruttiva il tenore inequivoco della motivazione dell'atto, nella quale l'organo di controllo ha chiarito (pagina 5 dell'ordinanza) «che non è stato affatto contestato […] il mancato deposito della dichiarazione di spesa e rendiconto – come previsto dall'art. 15, comma 8, della legge richiamata (diffida e termine di 15 giorni, come specificamente richiesto dalla norma)», quanto piuttosto di aver contestato «l'anomalia derivante dalla non conformità della dichiarazione di spesa e rendiconto da lei stessa presentata», avendo il Collegio avuto la possibilità di sottoporre ad esame «la dichiarazione di spesa e rendiconto depositate con la relativa documentazione».

In ragione di quanto precede, deve concludersi che non spettava al Collegio regionale di garanzia elettorale di imporre la decadenza del Presidente della Regione, sulla base di fattispecie non riconducibili a quelle indicate dall'art. 15, commi 8 e 9, della legge n. 515 del 1993, come tali non idonee neppure a legittimare la comunicazione del provvedimento al Presidente del Consiglio regionale, ai sensi dell'art. 15, comma 10, della legge n. 515 del 1993.

6.4.– Le conclusioni cui questa Corte è pervenuta esauriscono il giudizio cui essa è chiamata nella presente sede, per avere l'atto esorbitato dai poteri rimessi all'organo statale di controllo e cagionato una menomazione delle attribuzioni costituzionalmente garantite alla Regione autonoma della Sardegna.

Resta impregiudicata la questione relativa alla possibilità di riqualificazione dei fatti, che è rimessa al giudice civile, competente per il giudizio di opposizione all'ordinanza-ingiunzione.

7.– Nei termini indicati il ricorso della Regione autonoma della Sardegna è pertanto da accogliere e deve dichiararsi che non spettava allo Stato e, per esso, al Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari, di affermare, nella motivazione della ordinanza-ingiunzione del 20 dicembre 2024, che «si impone la decadenza dalla carica del candidato eletto» e, per l'effetto, di disporre «la trasmissione della presente ordinanza/ingiunzione al Presidente del

Consiglio Regionale per quanto di Sua competenza in ordine all'adozione del provvedimento di decadenza di Todde Alessandra dalla carica di Presidente della Regione Sardegna».

Conseguentemente, la predetta ordinanza-ingiunzione deve essere annullata *in parte qua*.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti indicato in epigrafe, promosso dalla Regione autonoma della Sardegna nei confronti del Ministro della giustizia;

2) *dichiara* che non spettava allo Stato e, per esso, al Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari, di affermare, nella motivazione della ordinanza-ingiunzione del 20 dicembre 2024, che «si impone la decadenza dalla carica del candidato eletto» e, per l'effetto, di disporre «la trasmissione della presente ordinanza/ingiunzione al Presidente del Consiglio Regionale per quanto di Sua competenza in ordine all'adozione del provvedimento di decadenza di Todde Alessandra dalla carica di Presidente della Regione Sardegna»;

3) *annulla*, per l'effetto, la suddetta ordinanza-ingiunzione *in parte qua*.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 settembre 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Maria Rosaria SAN GIORGIO, Redattrice
Valeria EMMA, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 15 ottobre 2025
Il Cancelliere
F.to: Valeria EMMA

Sentenza: 22 settembre 2025, n. 150

Materia: armonizzazione dei bilanci pubblici, coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: articoli 32, 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettere *e)* ed *m)*, quest'ultimo in relazione alla norma interposta sul "perimetro sanitario" di cui all'articolo 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, nonché articolo 119, primo comma, Cost.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Giudice rimettente: Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Umbria, nel giudizio di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2023 (ordinanza del 15 gennaio 2025, iscritta al n. 31 reg. ord. del 2025)

Oggetto:
- articolo 16, comma 1, della legge della Regione Umbria 6 marzo 1998, n. 9 (Norme sulla istituzione e disciplina dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A.)), nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'articolo 16, comma 1, lettera *k)*, della legge regionale 1° agosto 2024, n. 12 (Assestamento del Bilancio di previsione della Regione Umbria 2024 - 2026 con modifiche di leggi regionali);
- articolo 1 della legge della Regione Umbria 21 dicembre 2022, n. 18 (Bilancio di previsione della Regione Umbria 2023-2025).

Esito:
1) dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 1, della legge della Regione Umbria n. 9 del 1998, nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'articolo 16, comma 1, lettera *k)*, della legge regionale n. 12 del 2024;
2) dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Umbria n. 18 del 2022, nella parte in cui ha confermato l'applicazione dell'articolo 16, comma 1, della legge reg. n. 9 del 1998 anche nell'esercizio finanziario 2023;
3) dichiarazione di inammissibilità dell'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti.

Estensore nota: Alice Simonetti

Sintesi:

Con la pronuncia in esame la Corte costituzionale ha deciso le questioni di legittimità costituzionale sollevate, con ordinanza del 15 gennaio 2025, dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Umbria, nel giudizio di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2023.

Il giudice rimettente dubita, in primo luogo, della legittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 1, della legge della Regione Umbria 6 marzo 1998, n. 9, recante "*Norme sulla istituzione e disciplina dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A.)*", nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'articolo 16, comma 1, lettera *k)*, della legge regionale 1° agosto 2024, n. 12 (Assestamento del Bilancio di previsione della Regione Umbria 2024 - 2026 con modifiche di leggi regionali).

La disposizione oggetto di contestazione regola, in particolare, il finanziamento delle funzioni esercitate dall'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA), istituita e disciplinata dalla medesima legge reg. n. 9 del 1998 per dare applicazione alle disposizioni statali di riorganizzazione dei controlli ambientali, prevedendo – tra le risorse finanziarie assegnate all'Agenzia ai sensi degli articoli 15 e 16 – il trasferimento di una quota del Fondo sanitario nazionale genericamente destinato

a far fronte "*agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge*", senza distinzione tra i diversi compiti assegnati ad ARPA.

In secondo luogo il rimettente dubita, altresì, della legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge regionale 21 dicembre 2022, n. 18 (Bilancio di previsione della Regione Umbria 2023-2025), nella parte in cui ha confermato, in ragione delle previsioni autorizzatorie contenute nella legge di bilancio di previsione, l'applicazione dell'articolo 16, comma 1, della legge reg. n. 9 del 1998 anche nell'esercizio finanziario 2023.

Solo con legge regionale 1° agosto 2024, n. 12 (Assestamento del Bilancio di previsione della Regione Umbria 2024 - 2026 con modifiche di leggi regionali), infatti, il legislatore regionale – con l'articolo 16, comma 1, lettera *k)* – ha integralmente sostituito l'articolo 16 della legge reg. n. 9 del 1998, individuando diverse fonti di finanziamento delle attività dell'ARPA e stabilendo, a tal fine, che tutte le funzioni e le attività dell'Agenzia "*associate direttamente e indirettamente alla prevenzione collettiva e al controllo dei rischi sanitari, alla tutela della salute e della sicurezza degli ambienti aperti e confinati, correlate all'erogazione dei LEPTA riconducibili ai livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA)*" siano finanziate mediante una quota del Fondo sanitario regionale.

Sul piano della non manifesta infondatezza, ad avviso del rimettente la disposizione richiamata si porrebbe – in particolare – in contrasto con i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost. in relazione alla norma interposta di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42). Quest'ultima disposizione, infatti, richiede alle regioni di garantire una esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite di bilancio relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, stabilendo così le condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse destinate alla garanzia dei livelli essenziali di assistenza (LEA).

In proposito, il giudice *a quo* richiama il precedente di cui alla sentenza della Corte n. 1 del 2024, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione di legge della Regione Siciliana che, regolando in termini analoghi le spese per il funzionamento all'ARPA locale, prevedeva che esse potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nel Fondo sanitario regionale.

Sotto questo profilo, l'articolo 16 della legge reg. n. 9 del 1998 si porrebbe in contrasto, in relazione alla medesima norma interposta di cui all'articolo 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, anche con l'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost. che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, tra cui – osserva il rimettente – "*è da annoverarsi il diritto alla salute, tutelato dall'art. 32 Cost.*".

La sezione di controllo rimettente ritiene, poi, concretizzata la violazione degli articoli 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., posti a garanzia dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità della spesa, a causa dell'ampliamento della capacità di spesa ordinaria, che deriverebbe dall'aver destinato risorse riservate ai LEA a finalità estranee al perimetro, che la Regione avrebbe dovuto soddisfare attraverso risorse ordinarie di bilancio.

In punto di rilevanza delle questioni sollevate, il giudice *a quo* aggiunge che le disposizioni censurate rappresentano il fondamento normativo sulla base del quale la Regione Umbria, nell'esercizio di riferimento (2023), ha disposto un trasferimento di euro 14.213.516,19 a valere su risorse del Fondo sanitario regionale, volte a sostenere in via generale e indistinta lo svolgimento delle funzioni assegnate all'ARPA e senza che dagli accertamenti istruttori svolti nel corso della parifica emergessero elementi utili a chiarire la quota di fondi effettivamente destinati alla realizzazione dei LEA.

Tale motivazione sul piano della rilevanza delle questioni sollevate è stata ritenuta congrua dalla sentenza in esame, che peraltro richiama – sul tema dell'importanza di una "*accurata istruttoria in sede di giudizio di parifica sul finanziamento delle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente*" – un ulteriore precedente specifico di cui alla sentenza della Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, 1° agosto 2025 n. 12, concernente la

decisione di mancata parifica del Rendiconto generale di bilancio della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2022. Con questa pronuncia il giudice contabile aveva sottolineato come "*ai fini del giudizio di parifica* […] *non è sufficiente rilevare un'illegittimità "astratta", anche qualora effettivamente sussistente, se non si è in grado di dimostrare, con sufficiente certezza, come essa abbia inciso - nell' an e nel quantum - sul saldo oggetto di parificazione*".

Nel merito, la Corte ha ritenuto fondata la questione sollevata in riferimento alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione alla norma interposta sul perimetro sanitario di cui all'articolo 20 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Al riguardo, la sentenza richiama il precedente di cui alla pronuncia n. 1 del 2024, ribadendo come l'articolo 20, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 richiede alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, una "*esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale*", al dichiarato fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di programmazione finanziaria sanitaria. Per conseguire tale obiettivo, esplicita la Corte, nello stesso comma 1 del citato articolo 20 "*si prevede l'adozione di un'articolazione di capitoli di bilancio che consenta di garantire «separata evidenza» delle grandezze ivi tipizzate, la prima delle quali, nella sezione A) «[e]ntrate» (lettera a), indica il «finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante» dalle richiamate fonti di programmazione, cui corrisponde, alla lettera a) della sezione B) «[s]pesa», la «spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA [...]»*".

La Corte ha aggiunto, altresì, che "*l'assegnazione all'ARPA di funzioni non riferibili esclusivamente alla protezione dell'ambiente e riguardanti anche l'ambito sanitario non può giustificare il mancato rispetto della citata disciplina statale sul "perimetro sanitario*".

Ciò premesso, la sentenza afferma che – anche nel presente giudizio – le disposizioni umbre oggetto di censura "*prevedono una assegnazione indiscriminata di risorse all'ARPA, senza distinguere tra quelle sanitarie – e, al loro interno, quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA – e quelle destinate a prestazioni dell'Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il Fondo sanitario regionale*".

Di conseguenza, secondo il Giudice delle leggi tanto l'articolo 16, comma 1, della legge reg. n. 9 del 1998, nel testo applicabile *ratione temporis* (che aveva istituito per il finanziamento dell'ARPA un capitolo di spesa nel bilancio regionale alimentato esclusivamente da una quota del Fondo sanitario regionale), quanto l'articolo 1 della legge reg. n. 18 del 2022 (con cui il bilancio di previsione della Regione Umbria ha quantificato – in coerenza con il citato articolo 16, comma 1 – le somme da assegnare all'ARPA per l'esercizio finanziario 2023), hanno violato la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *e)* Cost.

Restano assorbite le ulteriori questioni sollevate in riferimento agli articoli 32, 81, 97, primo comma, e 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., quest'ultimo sempre in relazione alla norma interposta di cui all'articolo 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, nonché all'articolo 119, primo comma, Cost.

La Corte costituzionale ha, pertanto, dichiarato:

1) costituzionalmente illegittimo l'articolo 16, comma 1, della legge della Regione Umbria n. 9 del 1998, nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'articolo 16, comma 1, lettera *k)*, della legge regionale n. 12 del 2024;

2) costituzionalmente illegittimo l'articolo 1 della legge della Regione Umbria n. 18 del 2022, nella parte in cui ha confermato l'applicazione dell'articolo 16, comma 1, della legge reg. n. 9 del 1998 anche nell'esercizio finanziario 2023;

3) inammissibile l'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti.

SENTENZA N. 150
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. 16, comma 1, della legge della Regione Umbria 6 marzo 1998, n. 9, recante «Norme sulla istituzione e disciplina dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A.)», nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 16, comma 1, lettera *k)*, della legge della Regione Umbria 1° agosto 2024, n. 12 (Assestamento del Bilancio di previsione della Regione Umbria 2024 - 2026 con modifiche di leggi regionali), e dell'art. 1 della legge della Regione Umbria 21 dicembre 2022, n. 18 (Bilancio di previsione della Regione Umbria 2023-2025), promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Umbria, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Umbria per l'esercizio finanziario 2023, con ordinanza del 15 gennaio 2025, iscritta al n. 31 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di intervento della Procura generale presso la Corte dei conti;

udito nella camera di consiglio del 22 settembre 2025 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

deliberato nella camera di consiglio del 22 settembre 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Umbria, nel giudizio di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2023, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 31 del 2025), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge reg. Umbria n. 9 del 1998, nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 16, comma 1, lettera *k)*, della legge reg. Umbria n. 12 del 2024. Ha, altresì, dubitato della legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Umbria n. 18 del 2022, nella parte in cui, in ragione delle previsioni autorizzatorie contenute nella legge di bilancio di previsione, ha confermato l'applicazione del citato art. 16, comma 1, della legge reg. Umbria n. 9 del 1998 anche nell'esercizio finanziario 2023.

Le questioni sono sollevate in riferimento agli artt. 32, 81, 97, primo comma, e 117, secondo comma, lettere *e)* e *m)*, Cost., quest'ultimo in relazione alla norma interposta di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, nonché all'art. 119, primo comma, Cost.

Secondo il rimettente, la modalità di finanziamento dell'ARPA prevista dall'art. 16 della legge reg. Umbria n. 9 del 1998, nel testo antecedente alle modifiche apportate dalla legge reg. Umbra n. 12 del 2024, consentiva un trasferimento indistinto di risorse del Fondo sanitario regionale, e pertanto genericamente per tutti i compiti assegnati all'Agenzia. Tale meccanismo ha trovato conferma attraverso l'applicazione della citata disposizione anche nell'esercizio finanziario 2023 in ragione delle previsioni autorizzatorie contenute nell'art. 1 della legge reg. Umbria n. 18 del 2022.

Le disposizioni censurate hanno consentito alla Regione Umbria, nell'esercizio di riferimento, di disporre il trasferimento di euro 14.213.516,19 a valere su risorse del Fondo sanitario regionale, volte a sostenere in via generale e indistinta lo svolgimento delle funzioni assegnate all'ARPA. Per tale ragione esse si porrebbero in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., in relazione alla norma interposta di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, «in via sopravvenuta, essendo il testo normativo antecedente non solo al d.lgs. n. 118/2011, ma anche alla riforma costituzionale del 2001».

Il rimettente, richiamata sull'argomento la sentenza di questa Corte n. 1 del 2024, sostiene che le disposizioni censurate altererebbero la configurazione del perimetro sanitario prescritto dal citato art. 20, che impone alle regioni un'esatta delimitazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del loro servizio sanitario, vanificando così gli obiettivi di armonizzazione contabile che la disposizione normativa statale persegue.

Il giudice *a quo* prospetta anche la violazione, in relazione alla medesima norma interposta, dell'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in quanto la destinazione a generico favore del funzionamento dell'ARPA di risorse del perimetro sanitario sarebbe suscettibile di pregiudicare l'effettiva erogazione dei LEA, minando la stessa tutela del diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost.

Si sarebbe anche concretizzata la violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., posti a garanzia dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità della spesa, a causa dell'ampliamento della capacità di spesa ordinaria che deriverebbe dall'aver destinato risorse riservate ai LEA a finalità estranee al perimetro, che la Regione avrebbe dovuto soddisfare attraverso risorse ordinarie di bilancio.

2.– In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità dell'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti.

Sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (art. 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) i soli soggetti parti del giudizio *a quo*, oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale. L'intervento di soggetti estranei al giudizio principale (art. 4, comma 3, delle Norme integrative) è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

Come ripetutamente affermato da questa Corte avuto riguardo a questioni di legittimità costituzionale sottoposte nell'ambito di giudizi di parificazione, il Procuratore generale della Corte dei conti non è parte del giudizio *a quo* e non può ritenersi titolare di un interesse qualificato: pertanto il suo intervento non è ammissibile (sentenza n. 59 del 2024 e n. 39 del 2024, con allegata ordinanza letta all'udienza pubblica del 24 gennaio 2024).

Non sono, poi, pertinenti i precedenti di questa Corte richiamati nell'atto di intervento (sentenze n. 184 e n. 90 del 2022) che hanno ritenuto ammissibile l'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti, in quanto riguardano la diversa ipotesi di giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, nei quali il Procuratore generale della Corte dei conti era parte del giudizio ordinario dalla cui decisione traeva origine il conflitto. E la qualità di parte è dirimente.

3.– Sempre in via preliminare, questa Corte osserva che l'ordinanza di rimessione motiva adeguatamente sulla rilevanza delle questioni sottoposte. Il giudice *a quo*, infatti, all'esito di un ampio contraddittorio sul punto, ha rilevato che, in applicazione delle disposizioni censurate, la Regione Umbria aveva disposto un trasferimento di 14.213.516,19 euro nell'esercizio finanziario 2023 a valere su risorse del Fondo sanitario regionale, onde sostenere in via generale e indistinta lo svolgimento delle funzioni assegnate all'ARPA (sull'importanza di una accurata istruttoria in sede di giudizio di parifica sul finanziamento delle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, si veda Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza 1° agosto 2025 n. 12).

Inoltre, come osservato dal rimettente, le modifiche apportate dall'art. 16, comma 1, lettera *k)*, della legge reg. Umbria n. 12 del 2024 all'art. 16, comma 1, della legge reg. Umbria n. 9 del 1998

non influiscono sulla rilevanza delle questioni sollevate nel giudizio *a quo*, poiché per la corretta determinazione del risultato di amministrazione dell'esercizio finanziario 2023 si applicano le previsioni vigenti *pro tempore*, tra le quali il menzionato art. 16, comma 1, nella sua formulazione oggetto di censura.

4.– Nel merito, la questione sollevata in riferimento alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione alla norma interposta sul perimetro sanitario di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, è fondata.

5.– Vanno richiamate, al riguardo, le considerazioni già svolte da questa Corte nella sentenza n. 1 del 2024 riguardanti la norma interposta di cui all'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011. Essa richiede alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, «un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale», al dichiarato fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di programmazione finanziaria sanitaria. Per conseguire tale obiettivo, nello stesso comma 1 si prevede l'adozione di un'articolazione di capitoli di bilancio che consenta di garantire «separata evidenza» delle grandezze ivi tipizzate, la prima delle quali, nella sezione A) «[e]ntrate» (lettera *a*), indica il «finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante» dalle richiamate fonti di programmazione, cui corrisponde, alla lettera *a*) della sezione B) «[s]pesa», la «spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA [...]». Per il perimetro sanitario così portato ad evidenza, sono poi fissate specifiche regole contabili che, come precisa il successivo comma 2, sono volte a «garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria».

La sentenza n. 1 del 2024 ha, quindi, affermato che la disposizione della Regione siciliana in quell'occasione censurata, riguardante il meccanismo di funzionamento dell'ARPA locale, «nel prevedere che tutte le spese per il funzionamento dell'Agenzia potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nel Fondo sanitario regionale, si pone in contrasto con la norma interposta di cui al menzionato art. 20, poiché, nel testo vigente *ratione temporis*, assegnava risorse all'ARPA in maniera indiscriminata, senza distinguere tra quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA e quelle destinate a prestazioni dell'Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il Fondo sanitario regionale».

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

6.– Tornando al presente giudizio, anche le disposizioni della legislazione della Regione Umbria oggetto di censura prevedono una assegnazione indiscriminata di risorse all'ARPA, senza distinguere tra quelle sanitarie – e, al loro interno, quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA – e quelle destinate a prestazioni dell'Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il Fondo sanitario regionale.

Infatti, l'art. 16, comma 1, della legge reg. Umbria n. 9 del 1998, nel testo applicabile *ratione temporis*, aveva istituito per il finanziamento dell'ARPA un capitolo di spesa nel bilancio regionale, alimentato esclusivamente da una quota del Fondo sanitario regionale, per un importo inizialmente pari a 9 miliardi di lire.

L'art. 1 della legge reg. Umbria n. 18 del 2022, anch'esso censurato e riguardante il bilancio di previsione della Regione Umbria per il 2023, ha quantificato – in coerenza con il modello generale di finanziamento previsto dal menzionato art. 16, comma 1 – le somme da assegnare all'ARPA per l'esercizio finanziario 2023, ponendo tali somme a carico del Fondo sanitario regionale.

Dunque, le disposizioni censurate, prevedendo che tutte le spese per il funzionamento dell'Agenzia potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nel Fondo sanitario regionale, senza differenziare le attività sanitarie da quelle ad esse estranee, hanno violato la competenza legislativa

esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, avuto riguardo all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Ne consegue la fondatezza della questione sollevata dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Umbria, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.

7.– Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge reg. Umbria n. 9 del 1998, nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 16, comma 1, lettera *k)*, della legge reg. Umbria n. 12 del 2024, e dell'art. 1 della legge reg. Umbria n. 18 del 2022, nella parte in cui ha confermato l'applicazione del menzionato art. 16, comma 1, anche nell'esercizio finanziario 2023.

Restano assorbite le ulteriori questioni sollevate in riferimento agli artt. 32, 81, 97, primo comma, e 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., quest'ultimo in relazione alla norma interposta di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, nonché all'art. 119, primo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge della Regione Umbria 6 marzo 1998, n. 9, recante «Norme sulla istituzione e disciplina dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A.)», nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 16, comma 1, lettera *k)*, della legge della Regione Umbria 1° agosto 2024, n. 12 (Assestamento del Bilancio di previsione della Regione Umbria 2024 - 2026 con modifiche di leggi regionali);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Umbria 21 dicembre 2022, n. 18 (Bilancio di previsione della Regione Umbria 2023-2025), nella parte in cui ha confermato l'applicazione dell'art. 16, comma 1, della legge reg. Umbria n. 9 del 1998 anche nell'esercizio finanziario 2023;

3) *dichiara* inammissibile l'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 settembre 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Marco D'ALBERTI, Redattore
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria
Depositata in Cancelleria il 16 ottobre 2025
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 24 Settembre 2025, n. 152

Materia: bilancio – coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 3, 53, 81, 97, 117, 119 e 120 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Campania

Oggetto: art. 1, commi 784, 786, 789, 790, 792, 793,796 e 797, lettere a) e d), della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027*)

Esito:
- infondatezza
- inammissibilità delle questioni riferite all'art. 53 Cost.

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

La Regione Campania impugna sotto molteplici profili le disposizioni in epigrafe indicate, contenute nella legge statale di bilancio per l'anno 2025.

Un primo gruppo di censure riguarda le disposizioni - qualificate come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - con le quali viene richiesto alle regioni a statuto ordinario un contributo, aggiuntivo rispetto a quello previsto a legislazione vigente, pari a 280 milioni di euro per l'anno 2025, a 840 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2026 al 2028 e a 1.310 milioni di euro per l'anno 2029. La legge prevede che riparto sia effettuato in sede di autocoordinamento tra le regioni, oppure, in assenza di accordo, mediante un provvedimento statale, in proporzione alla spesa corrente sostenuta da ciascuna regione, ma con l'esclusione del perimetro sanitario e sociale.

Le regioni sono chiamate a comprimere la spesa corrente per ciascuno degli anni dal 2025 al 2029 iscrivendo in bilancio un fondo (di importo pari al contributo) sul quale non possono disporre spese; il fondo alla fine di ciascun esercizio costituisce un'economia, che, per gli enti in situazione di disavanzo di amministrazione, contribuisce a ripianare tale disavanzo in misura aggiuntiva rispetto all'ordinario piano di rientro. Per gli enti non in disavanzo è, invece, destinato a finanziare investimenti nell'esercizio successivo.

Le disposizioni sono accompagnate dalla previsione di sanzioni per il caso di inosservanza.

Le censure avanzate dalla regione ricorrente e relative al carattere di dettaglio delle disposizioni sono respinte. Secondo il costante indirizzo della Corte, infatti, possono qualificarsi come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica le disposizioni che prevedano *"un contenimento complessivo della spesa corrente di carattere transitorio*" (tra le altre, sentenza n. 195/2024). E, in linea con questo indirizzo, la Corte riconosce essersi mosso il legislatore statale con la determinazione dell'importo complessivo dei contributi richiesti, limitato ad un arco temporale ristretto e lasciando alle regioni adeguati spazi di autonomia nell'individuazione delle voci di spesa cui applicare i risparmi. Ciò sia prevedendo l'accordo tra regioni, sia limitando l'intervento sussidiario del provvedimento ministeriale alla sola quantificazione dell'importo senza vincoli in ordine ai settori su cui effettuare i risparmi, salvo escludere quelli relativi ai diritti sociali e alla sanità.

Precisa inoltre che anche norme puntuali sono ricondotte nell'ambito dei principi di coordinamento quando le stesse sono state adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario (sentenza n. 78 del 2020).

Inoltre la Corte osserva che rispetto a precedenti interventi normativi statali assai più invasivi dell'autonomia regionale - che disponevano un versamento diretto di risorse proprie degli enti territoriali al bilancio dello Stato - le disposizioni in giudizio, pur vincolandone la destinazione, lasciano le risorse al bilancio degli enti, risultando idonee a perseguire l'obiettivo finalistico sotteso ai principi fondamentali del coordinamento dinamico della finanza pubblica.

La regione censura poi che il contributo richiesto si sommi alle misure di coordinamento già in corso, previste da precedenti leggi di bilancio, in assenza di una adeguata istruttoria sulla congruità e sostenibilità della misura. Con ciò violando la sollecitazione espressa dalla Corte nella pronuncia n. 195/2024 sulla necessità del coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica "*funzionale a salvaguardare l'assetto costituzionale, e cioè «a scongiurare l'adozione di "tagli al buio", i quali impattano in modo significativo sull'autonomia finanziaria regionale"* e possono risultare non sostenibili, con imprevedibili ricadute sui servizi offerti alla popolazione.

Da qui il richiamo, effettuato con la sopra citata sentenza, alla necessità di un ossequio sostanziale, e non meramente formale, del principio di leale collaborazione con le regioni *"la cui voce deve, necessariamente, essere almeno sentita nelle sedi appositamente preposte dall'ordinamento, anche al fine di poter fornire al Parlamento gli indispensabili elementi istruttori necessari per assumere le decisioni*".

La Corte dichiara infondate le censure in quanto la sentenza n. 195/2024 risulta depositata dopo che le commissioni parlamentari avevano già acquisito, attraverso audizioni informali, gli elementi informativi sui contenuti del disegno di legge di bilancio e i tempi strettissimi per l'approvazione non consentivano usufruire dell'apporto istruttorio fornito dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Tuttavia esprime un forte monito al legislatore statale in relazione all'indefettibilità del coinvolgimento delle regioni già nella prossima manovra di bilancio, con la conseguenza per lo Stato di non poter in futuro "*invocare i tempi procedimentali serrati onde neutralizzare l'esigenza di un più compiuto coinvolgimento delle autonomie nell'iter di adozione delle decisioni fondamentali di finanza pubblica in sede di legge di bilancio".*

Anche le censure relative alla disciplina sul riparto del contributo sono dichiarate infondate. La Corte afferma infatti che il criterio della spesa corrente, adottato dal legislatore intende vincolare la discrezionalità del Ministero - chiamato in via sussidiaria al riparto, nel caso in cui in sede di autocoordinamento le regioni non raggiungano l'accordo - basandosi su un dato oggettivo (risultante dall'ultimo rendiconto approvato) e riconducibile alle scelte gestionali dei singoli enti territoriali.

A differenza di quanto previsto da precedenti interventi statali, il contributo previsto dalle disposizioni oggetto di giudizio mantiene le risorse al bilancio della regione senza ledere il principio di leale collaborazione, dal momento che il riparto è espressamente rimesso all'accordo raggiunto in sede di autocoordinamento, attraverso la Conferenza delle regioni e delle province autonome, "*lasciando così anche ampi spazi di libertà in riferimento agli ambiti su cui intervenire"* (sentenza n. 195/2024).

La Regione impugna, poi, il comma 790, che violerebbe, sotto vari profili, gli artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, e 119 Cost., con la prescrizione di modalità diverse, a seconda della presenza o meno di disavanzo, di utilizzo del fondo appostato in bilancio per un importo pari al dovuto contributo alla finanza pubblica.

La Corte afferma che il quadro normativo vigente da un lato, prevede nuovamente un istituto che ammette la copertura delle spese di investimento con una modalità derogatoria della ordinaria necessità di utilizzare entrate giuridicamente accertate (tali non potendosi considerare, per definizione, quelle consistenti in mutui da contrarre); dall'altro, tuttavia, risulta avere circoscritto l'impiego del debito autorizzato e non contratto (DANC) con la previsione di diverse misure precauzionali, prima non considerate.

Risulta quindi ragionevole la scelta effettuata dal legislatore statale di scomputare la quota di disavanzo da DANC dal meccanismo dell'impugnato comma 790, la cui *ratio* è quella di velocizzare il rientro dei disavanzi per i quali l'ordinamento prevede il ripiano in un tempo certo.

Ancora la regione ricorrente assume che il comma 790, precludendo alle regioni in disavanzo di finanziare investimenti con il fondo accantonato in bilancio ai sensi del precedente comma 789, violerebbe, poi, anche i principi di eguaglianza, formale e sostanziale, di cui all'art. 3 Cost., aggravando le attuali differenze tra i territori regionali, nonché il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost. Sotto entrambi i profili le censure sono dichiarate infondate.

Con riferimento al primo profilo, la Corte richiama nuovamente la sentenza n. 195/2024 nella quale ha evidenziato che l'obbligo di ripianare con sollecitudine i disavanzi di amministrazione risponde anche al principio di responsabilità nell'amministrazione delle risorse della collettività territoriale cosicché la previsione impugnata, mirando a velocizzare la realizzazione del piano di rientro, non appare dunque irragionevole.

Peraltro la stessa Corte non omette di considerare che il meccanismo previsto dal comma 790 risulta particolarmente rigido perché le regioni in disavanzo sono escluse del tutto dalla possibilità di utilizzare le risorse corrispondenti al contributo per finanziare investimenti, possibilità riservata esclusivamente alle regioni senza disavanzo (peraltro al netto del disavanzo dal DANC). La totale preclusione per l'intero quinquennio dell'impiego per investimenti da parte delle regioni in disavanzo è, in effetti, potenzialmente idonea a determinare, al termine del periodo di applicazione del contributo alla finanza pubblica, eccessivi divari infrastrutturali tra i territori, a causa di una discriminazione tra le regioni che si può riflettere in un pregiudizio al principio di eguaglianza sostanziale.

Da qui il sollecito al legislatore statale a rivedere l'eccessiva rigidità del meccanismo, consentendo anche alle regioni in disavanzo di utilizzare una parte del contributo per la spesa di investimento in modo che l'obbligo di evitare la produzione di disavanzi e, comunque, di ripianarli in tempi contenuti - pur rispondente ai principi di buona amministrazione, di copertura delle spese e dell'equilibrio di bilancio – non si traduca in una totale compressione della possibilità di spesa di investimento per le regioni in disavanzo.

Con riferimento alla violazione dell'art. 97 Cost. le censure sono dichiarate infondate in quanto, a differenza di quanto sostenuto dalla ricorrente, la disposizione non interferisce con la normativa relativa al ripiano dei disavanzi maturati al 31 dicembre 2015 (compreso quello della Campania), ma è destinata a finanziare nuovi investimenti in un arco temporale nel quale la normativa richiamata dalla ricorrente avrà esaurito la sua applicazione.

Ancora con riguardo alla censura secondo la quale la preclusione risultante dal comma 790 impedirebbe alle regioni in disavanzo, di fruire del "beneficio correlato alla copertura a carico del bilancio dello Stato per spese di investimento", in violazione dell'art. 119 comma 5 Cost., la Corte dichiara l'erroneità dell'assunto su cui si fonda: il meccanismo del contributo previsto dalla disposizione non determina passaggi di risorse né tra gli enti territoriali e lo Stato, né in senso inverso, a vantaggio degli enti in avanzo. A questi ultimi infatti è consentito il finanziamento degli investimenti utilizzando i risparmi registrati al termine dell'esercizio sul fondo appostato in bilancio con risorse dell'ente.

Con riferimento all'impugnativa delle disposizioni sanzionatorie (commi 792 e 793) la Corte afferma che nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica spetta al legislatore statale definire un sistema di sanzioni e individuare le necessarie misure che costituiscono naturale deterrente per ogni singola infrazione degli enti territoriali ai vincoli di finanza pubblica (sentenza n. 77 del 2019) cosicché la censura relativa alla gravosità delle sanzioni come diretta conseguenza dell'inosservanza dei termini stabiliti risulta infondata.

La stessa gravosità della sanzione che, secondo la ricorrente necessiterebbe di una preventiva verifica in ordine alla sostenibilità, è esclusa: per la Corte manca infatti un vero e proprio carattere afflittivo della sanzione in quanto non è previsto un incremento, a titolo sanzionatorio, del contributo

dovuto e non accantonato in bilancio, ma la disposizione si limita a stabilire che tale importo sia appostato nel fondo nell'esercizio successivo, nel quale si effettua il monitoraggio della misura.

Anche nel caso della sanzione per inadempimento all'obbligo di trasmissione alla banca dati delle pubbliche amministrazioni dei dati consuntivi, che determina un incremento del contributo dovuto del dieci per cento, la Corte ritiene che la stessa sia contenuta in una misura proporzionata a realizzare l'effetto deterrente e perciò legittima.

Non c'è infine la lamentata lacuna nella mancata previsione della partecipazione della regionale al procedimento sanzionatorio in quanto per esso trovano applicazione i principi generali del procedimento amministrativo.

Infine la Regione impugna i commi 796 e 797, lettere a) e d) che, rispettivamente, riducono e azzerano le autorizzazioni di spesa per contributi statali per investimenti dei comuni e delle regioni a statuto ordinario, senza prevedere strumenti perequativi, aggravando la disparità tra territori, in violazione degli artt. 3, 97 e 119, nonché gli artt. 81 e 120 Cost.

Le censure sono respinte in quanto le disposizioni impugnate intervengono su risorse statali qualificabili come aggiuntive, ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., determinandone una rimodulazione nel contesto di scelte allocative inserite in una manovra di finanza pubblica, scelte che la giurisprudenza costituzionale ritiene possibili alla luce di valutazioni di interesse strategico nazionale (sentenza n. 143 del 2017).

Inoltre per le regioni l'operatività dei denunciati definanziamenti è differita al 2027, per cui il pregiudizio alla perequazione infrastrutturale potrà essere evitato dal legislatore dando seguito alla sollecitazione della Corte a intervenire, nelle annualità successive a quella in corso, per una modulazione meno rigida dell'alternativa sulla utilizzazione del contributo.

Per completezza, sono dichiarate inammissibili le censure formulate con riguardo all'art. 53 Cost. essendo le norme impugnate estranee alla materia tributaria.

SENTENZA N. 152
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, 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 784, 786, 789, 790, 792, 793, 796 e 797, lettere *a)* e *d)*, della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027), promosso dalla Regione Campania con ricorso notificato il 1° marzo 2025, depositato in cancelleria il successivo 5 marzo, iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2025.

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

udito nell'udienza pubblica del 23 settembre 2025 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocata Almerina Bove per la Regione Campania, nonché gli avvocati dello Stato Enrico De Giovanni e Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 24 settembre 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 13 del 2025), la Regione Campania ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 784, 786, 789, 790, 792, 793, 796 e 797, lettere *a)* e *d)*, della legge n. 207 del 2024.

1.1.– In base alle prime sei disposizioni, ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e dell'osservanza dei vincoli derivanti dalla nuova *governance* economica europea, attraverso disposizioni qualificate come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (comma 784) alle regioni a statuto ordinario è stato richiesto un contributo, aggiuntivo rispetto a quello previsto a legislazione vigente, pari a 280 milioni di euro per l'anno 2025, a 840 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2026 al 2028 e a 1.310 milioni di euro per l'anno 2029 (comma 786, primo periodo) e il cui riparto è effettuato in sede di autocoordinamento tra le regioni, oppure, in assenza di accordo, mediante un provvedimento statale, in proporzione alla spesa corrente sostenuta da ciascuna regione, ma con l'esclusione, tra l'altro, dell'intero perimetro sanitario e delle spese della Missione 12, relativa a «Diritti sociali, politiche sociali e famiglia» (comma 786, secondo e terzo periodo).

L'attuazione del contributo richiede alle regioni di comprimere la spesa corrente in ciascuno degli anni dal 2025 al 2029; ciò avviene mediante l'iscrizione in bilancio di un fondo di importo pari al contributo dovuto, sul quale non è possibile disporre impegni di spesa e che deve essere finanziato attraverso le risorse di parte corrente (comma 789).

Alla fine di ciascun esercizio il fondo in esame costituisce quindi un'economia, che, per gli enti in situazione di disavanzo di amministrazione, contribuisce a ripianare tale disavanzo in misura aggiuntiva rispetto all'ordinario piano di rientro. Per gli enti non in disavanzo, invece, l'importo del contributo alla finanza pubblica, iscritto nel richiamato fondo, è destinato a finanziare investimenti

nell'esercizio successivo. Ai fini dell'alternativa appena descritta le regioni considerano il disavanzo di amministrazione al netto della quota derivante da debito autorizzato e non contratto (comma 790).

La disciplina del contributo alla finanza pubblica è completata dalla previsione di una sanzione per gli enti inadempienti agli obblighi di accantonare il fondo e di trasmettere i rendiconti alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (commi 792 e 793).

1.2.– In forza delle altre due previsioni impugnate, i commi 796 e 797, lettere *a)* e *d)*, si determina, rispettivamente, la riduzione e la cancellazione di contributi per investimenti assegnati ai comuni e alle regioni a statuto ordinario dai commi 139 e 134 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018.

2.– La Regione impugna, anzitutto, con un primo gruppo di censure le disposizioni di cui ai commi 784, 786 e 789 dell'art. 1 della legge n. 207 del 2024, che violerebbero, sotto vari profili, gli artt. 3, 53, 81, 97, 117, 119 e 120 Cost.

2.1.– In via preliminare, va dichiarata inammissibile la questione promossa in riferimento all'art. 53 Cost., come esattamente eccepito dal Presidente del Consiglio dei ministri, trattandosi di un parametro inconferente rispetto alle disposizioni impugnate, non aventi a oggetto statuizioni tributarie ma principi di coordinamento finanziario applicabili agli enti territoriali.

2.2.– La prima censura lamenta, innanzitutto, il carattere di dettaglio delle previsioni contenute nelle suddette disposizioni, che non potrebbero quindi qualificarsi come principi fondamentali della materia, di competenza legislativa concorrente, «coordinamento della finanza pubblica».

La censura non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte «norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a prevedere un contenimento complessivo della spesa corrente dal carattere transitorio» (*ex plurimis*, sentenza n. 195 del 2024).

In linea con tale giurisprudenza, il legislatore statale, con le disposizioni impugnate, si è limitato a determinare l'importo complessivo dei contributi richiesti, nel circoscritto arco temporale del quinquennio, alle regioni a statuto ordinario, lasciando alle stesse adeguati margini di autonomia sulle voci di spesa cui applicare i risparmi, dal momento che il relativo riparto è espressamente rimesso all'accordo tra le regioni in sede di autocoordinamento.

Peraltro, anche in assenza di tale accordo, l'intervento sussidiario dell'autorità statale si limita a quantificare gli importi complessivamente dovuti da ciascuna regione, senza aggiungere vincoli in ordine ai settori sui quali concentrare i contenimenti di spesa, salvo escludere quelli inerenti ai diritti sociali e alla sanità, e ciò in conformità alla giurisprudenza di questa Corte che richiede il rispetto della spesa costituzionalmente necessaria (da ultimo, ancora sentenza n. 195 del 2024).

Quanto alle modalità della contribuzione, va ricordato che questa Corte ha ricondotto nell'ambito dei principi di coordinamento anche norme puntuali, quando le stesse sono state adottate dal legislatore per realizzare in concreto la «finalità» del coordinamento finanziario (sentenza n. 78 del 2020): è, infatti, «il finalismo» (sentenza n. 38 del 2016) insito in tale genere di disposizioni che consente di escludere il ricorrere di una norma di dettaglio, qualora queste risultino legate da un evidente rapporto di coessenzialità e di necessaria integrazione ai medesimi principi di coordinamento (*ex plurimis*, sentenza n. 137 del 2018).

Peraltro, la dinamica del contributo strutturata dalle disposizioni impugnate presenta importanti differenze rispetto a quella dei due precedenti contributi, previsti rispettivamente dalla legge di bilancio 2021 e, in origine, da quella 2024, che in realtà sono stati impostati in termini più invasivi dell'autonomia regionale: mentre questi disponevano un versamento diretto delle risorse proprie degli enti territoriali al bilancio dello Stato, quello ora in esame le mantiene al bilancio degli enti, sebbene vincolandone la destinazione.

Anche la disposizione sulle modalità di contribuzione è, da questo punto di vista, quindi idonea a perseguire correttamente l'obiettivo finalistico sotteso ai principi fondamentali del coordinamento dinamico della finanza pubblica.

2.3.– Un secondo profilo di censura fa derivare la violazione dei parametri evocati dal carattere aggiuntivo del contributo alla finanza pubblica, che si sommerebbe alle misure di coordinamento già

in corso, senza che sia stata svolta una adeguata istruttoria sulla congruità e sulla sostenibilità della misura.

Al riguardo, la ricorrente precisa che il concorso richiesto alle regioni a statuto ordinario dalla legge di bilancio 2025 per gli anni dal 2025 al 2029 si sovrappone, per gran parte del periodo, a quello già introdotto dalla precedente legge di bilancio per gli anni dal 2024 al 2028 e, per l'anno 2025, anche a quello stabilito dalla legge di bilancio 2021 per il triennio 2023-2025.

In particolare, sotto il profilo della leale collaborazione, la ricorrente ritiene violata la sollecitazione rivolta al legislatore dalla sentenza n. 195 del 2024 di questa Corte sulla necessità del coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Nel merito, va rilevato che, in effetti, secondo la suddetta pronuncia tale coinvolgimento è funzionale a salvaguardare l'assetto costituzionale, e cioè «a scongiurare l'adozione di "tagli al buio", i quali oltre a poter risultare non sostenibili dalle autonomie territoriali, con imprevedibili ricadute sui servizi offerti alla popolazione, non consentirebbero nemmeno una trasparente ponderazione in sede parlamentare. In relazione a questa esigenza e nella prospettiva della nuova *governance* economica europea, che prevede […] 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».

Erra quindi l'Avvocatura generale dello Stato quando afferma che la sollecitazione della richiamata sentenza costituirebbe «un'espressione più blanda dei poteri di indirizzo esercitabili dalla Corte».

Per effetto delle ricordate sovrapposizioni, il contributo complessivamente dovuto dalle regioni a statuto ordinario risulta pari a 805 milioni di euro per l'anno 2025, a 1.190 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2026 al 2028 e a 1.310 milioni di euro per l'anno 2029.

Si tratta di importi considerevoli, che impattano in modo significativo sull'autonomia finanziaria delle regioni, la cui voce deve, necessariamente, essere almeno sentita nelle sedi appositamente preposte dall'ordinamento, anche al fine di poter fornire al Parlamento gli indispensabili elementi istruttori necessari per assumere le decisioni.

Altrimenti è forte il rischio che si scarichino eccessivamente sulle autonomie regionali le esigenze di contenimento della spesa pubblica, frustrando così la stessa loro possibilità di porsi in termini generativi all'interno di quel pluralismo istituzionale che la Costituzione mira a garantire.

Ciò chiarito, tutte le censure devono tuttavia ritenersi non fondate, poiché la richiamata sentenza è stata depositata il 6 dicembre 2024, dopo quindi che le Commissioni bilancio delle due Camere avevano ormai acquisito gli elementi informativi sui contenuti del disegno di legge di bilancio con un ciclo di audizioni informali (svolte, sui temi della finanza degli enti territoriali, il 5 novembre 2024). Considerata la serrata scansione temporale per l'approvazione parlamentare della manovra di bilancio, può ritenersi che la pretesa di usufruire dell'apporto istruttorio fornito dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica non sarebbe stata in concreto esigibile prima dell'adozione della legge impugnata.

Il coinvolgimento della suddetta Conferenza permanente, per quanto prima precisato, deve però ritenersi certamente indefettibile già in riferimento alla prossima manovra di bilancio.

Conseguentemente, lo Stato non potrebbe in futuro invocare i tempi procedimentali serrati onde neutralizzare l'esigenza di un più compiuto coinvolgimento delle autonomie nell'iter di adozione delle decisioni fondamentali di finanza pubblica in sede di legge di bilancio.

2.4.– Non sono fondate le ulteriori censure incentrate sulla disciplina del riparto del contributo, riguardo sia alla grandezza della spesa pubblica, assunta a criterio in via sussidiaria in caso di mancato accordo, sia all'autocoordinamento che, secondo il ricorso, non lascerebbe adeguati margini di discrezionalità in capo alle regioni.

Sotto il primo profilo, la ricorrente allega i dati relativi alle risorse aggiuntive acquisite azionando la leva tributaria regionale sull'addizionale all'IRPEF e sull'IRAP, evidenziando che tali risorse, dato l'impatto dei contributi alla finanza pubblica nel periodo dal 2015 al 2023, non sarebbero state

utilizzate «per erogare maggiori servizi ai cittadini, ma per finanziare il concorso della Campania agli obiettivi di finanza pubblica».

La censura in esame non coglie nel segno, perché adottando il criterio della spesa corrente, il legislatore ha inteso, in realtà, vincolare la discrezionalità dell'autorità ministeriale, alla quale è demandata la delicata operazione di riparto del contributo quando non sia stato raggiunto l'accordo in sede di autocoordinamento tra le regioni. A questi fini, tale grandezza poggia su un dato oggettivo, risultante dall'ultimo rendiconto approvato, a sua volta riconducibile alle scelte gestionali autonomamente adottate dal singolo ente territoriale. Si tratta quindi di un indicatore finanziario idoneo a distribuire il carico del contributo tra gli enti e difficilmente surrogabile con altri; d'altro canto, nemmeno la ricorrente prospetta un criterio alternativo adeguato a evitare i *vulnera* evocati.

Va inoltre considerato che, siccome il censurato contributo alla finanza pubblica non sottrae risorse finanziarie alle regioni ma le mantiene al loro bilancio, non è pertinente il richiamo, così come formulato, all'utilizzo della leva fiscale.

Come già precisato, il nuovo contributo si differenzia dai precedenti; profilo del resto rilevato anche dall'audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio: «[n]el recente passato il concorso degli Enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica è avvenuto attraverso diverse forme: ricorrendo ai tagli dei trasferimenti statali (come negli anni dal 2011 al 2015), prelevando le risorse proprie dei vari comparti e facendole affluire al bilancio dello Stato (come avvenuto per una parte del concorso a carico delle Province negli anni tra il 2011 e il 2015 e per le misure di *spending review* introdotte dal 2023 […]) o imponendo agli Enti l'obbligo di conseguire avanzi positivi che venivano acquisiti a beneficio dei saldi di finanza pubblica (come quando vigeva il Patto di stabilità). Oltre che attraverso misure dirette, la spesa corrente è stata tenuta sotto controllo anche mediante interventi indiretti come, ad esempio, il blocco del *turnover* o l'imposizione di altri vincoli all'assunzione del personale» (documento dell'Ufficio parlamentare di bilancio, depositato in occasione dell'audizione del 5 novembre 2024).

Quanto al secondo profilo di censura, la previsione legislativa non lede il principio di leale collaborazione, dal momento che il riparto è espressamente rimesso all'accordo raggiunto in sede di autocoordinamento, attraverso la Conferenza delle regioni e delle province autonome, «lasciando così anche ampi spazi di libertà in riferimento agli ambiti su cui intervenire» (ancora, sentenza n. 195 del 2024).

3.– La Regione impugna, poi, con il secondo motivo di ricorso, il comma 790, che violerebbe, sotto vari profili, gli artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, e 119 Cost., prescrivendo modalità diverse, a seconda della presenza o meno di disavanzo, di utilizzo del fondo appostato in bilancio per un importo pari al contributo alla finanza pubblica dovuto.

3.1.– Rispetto all'ordine di illustrazione delle censure del motivo di ricorso, è logicamente prioritario l'esame di quelle mosse al terzo periodo della suddetta disposizione, in forza del quale «[a]i fini del presente comma, le regioni e le province autonome considerano il disavanzo di amministrazione al netto della quota derivante da debito autorizzato e non contratto», dovendosi valutare anzitutto la legittimità costituzionale di tale criterio.

Al riguardo, la ricorrente lamenta che, stabilendo lo scomputo dall'importo del disavanzo di amministrazione della quota derivante da DANC, la disposizione violerebbe gli artt. 3, 81, 97 e 119 Cost., differenziando il trattamento di tale tipologia di disavanzo in maniera irragionevole e in contrasto con i principi di equilibrio di bilancio.

La questione è ammissibile, in quanto è stato chiaramente individuato l'ambito di competenza legislativa indirettamente inciso dalla disciplina statale e adeguatamente illustrato il requisito di ridondanza, evidenziando, inoltre, l'interesse della ricorrente a fare valere la censura, che deriverebbe dalla necessità di una *par condicio* tra le regioni nell'adozione di misure statali di coordinamento finanziario (sentenze n. 192, punto 8.1. del *Considerato in diritto*, e n. 139 del 2024, punto 2.2. del *Considerato in diritto*).

La censura non è però fondata.

È ben vero che questa Corte, nella sentenza n. 274 del 2017, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge regionale di assestamento al bilancio dell'esercizio finanziario 2016, perché, in violazione dell'obbligo di copertura di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., aveva applicato al bilancio di quell'esercizio una quota dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, laddove, invece, tale risultato doveva ritenersi di segno negativo, essendosi erroneamente considerato quale componente attiva, tra l'altro, «il complesso dei mutui autorizzati e non contratti per investimenti che, invece, […] si concretano in cespiti inesistenti»: la sentenza, aveva infatti richiamato le patologie cui l'istituto dei suddetti mutui autorizzati ma non contratti aveva dato luogo nella prassi delle regioni.

Ciò è quanto emerge dal combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 40 del d.lgs. n. 118 del 2011 – aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera *aa)*, del decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) – e dell'art. 1, comma 688-*bis*, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

Tuttavia, va precisato che a tale conclusione la sentenza perveniva sulla base della disciplina contabile allora applicabile, dove la pratica dell'autorizzazione alla contrazione di mutui poi non stipulati era stata interdetta dal legislatore statale, il quale, al contempo, con un intervento eccezionale, aveva dettato una disciplina temporanea che, prendendo atto dei dissesti pregressi, ha consentito il recupero dei prestiti già autorizzati in passato ma non perfezionati e ciò solo fino alla fine dell'esercizio 2016.

Tale disciplina, successivamente alla citata sentenza, è stata però innovata con l'art. 1, comma 937, della legge n. 145 del 2018, che, inserendo il comma 2-*bis* nell'art. 40 del d.lgs. n. 118 del 2011, ha reintrodotto nell'ordinamento contabile delle regioni l'istituto del DANC «con l'obiettivo di favorire la realizzazione degli investimenti pubblici, senza far crescere il debito pubblico, e risparmiando la spesa per interessi» (A.C. n. 1334 – XVIII Legislatura – Relazione illustrativa del disegno di legge di bilancio 2019, in riferimento all'art. 70).

Accanto a tale disposizione, che, per evitare il rischio di tensioni di liquidità di cassa, condiziona espressamente al rispetto da parte della regione dei tempi di pagamento delle obbligazioni commerciali il ricorso allo strumento del DANC, il successivo comma 938, «[a]l fine di garantire la correlazione tra gli investimenti e il debito autorizzato e non contratto», ha immesso nello stesso d.lgs. n. 118 del 2011, all'art. 11, comma 6, lettere *d-bis)* e *d-ter)*, la previsione di puntuali adempimenti di trasparenza contabile.

Alle regioni è quindi imposto di elencare nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto sia gli impegni per spese di investimento di competenza dell'esercizio finanziati col ricorso al debito non contratto, sia gli impegni per spese di investimento che hanno determinato il disavanzo da debito autorizzato e non contratto alla fine dell'anno, distintamente per esercizio di formazione.

In conclusione, rispetto alle affermazioni contenute nella richiamata sentenza n. 274 del 2017, il quadro normativo attualmente in vigore, per un verso, registra nuovamente un istituto che ammette la copertura delle spese di investimento con una modalità derogatoria della ordinaria necessità di utilizzare entrate giuridicamente accertate (tali non potendosi considerare, per definizione, quelle consistenti in mutui da contrarre); per altro verso, tuttavia, risulta avere circoscritto l'impiego del DANC mediante la previsione di diverse misure precauzionali, prima non considerate.

Non può quindi ritenersi manifestamente irragionevole la scelta legislativa di scomputare la quota di disavanzo da DANC dal meccanismo del comma 790 dell'art. 1 della legge n. 207 del 2024, la cui *ratio* è quella di velocizzare il rientro dei disavanzi per i quali l'ordinamento prevede il ripiano in un tempo certo.

Per il ripiano di quello da DANC non vale, infatti, la regola, stabilita in via generale dall'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, che impone il recupero del disavanzo nel primo esercizio in

corso di gestione alla data dell'approvazione del rendiconto, oppure nei due successivi esercizi del triennio del bilancio di previsione, e comunque non oltre la durata della legislatura.

In sostanza, poiché la quota di disavanzo derivante da DANC può essere coperta «con il ricorso al debito, da contrarre solo per far fronte a effettive esigenze di cassa» (art. 40, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 118 del 2011), finché queste esigenze non divengano attuali, l'obbligo di ripiano rimane "sospeso".

La suddetta conclusione non è contraddetta dalla previsione – segnalata dalla ricorrente nel tentativo di evidenziare l'irragionevolezza della disposizione impugnata – dell'art. 1, comma 527-*ter*, della legge n. 213 del 2023, come novellata, che ha consentito alle regioni «in disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2023», compreso anche il disavanzo da debito autorizzato e non contratto, di assolvere il contributo alla finanza pubblica, anziché nella forma, originariamente prevista, del versamento diretto al bilancio dello Stato, attraverso l'accantonamento in un fondo diretto a ridurre appunto i disavanzi.

Quest'ultima previsione e quella impugnata hanno *rationes* diverse: la prima è stata, infatti, funzionale a consentire a tutte le regioni, comprese quelle in cui il disavanzo derivava solo da DANC, di accedere alla forma alternativa di corresponsione del contributo previsto; la seconda, invece, a permettere la spesa di investimento.

Ciò chiarito, tuttavia, rimane da segnalare la particolare prudenza che deve accompagnare la valorizzazione della prassi del ricorso al DANC, che, nonostante le nuove precauzioni introdotte, può comunque portare a distorsioni nell'utilizzo dei flussi di cassa, come rilevato, in sede di parifica del rendiconto generale della Regione Lombardia, esercizio 2024, dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia (decisione 17 luglio 2025, n. 230, relazione allegata, pagine 11-12).

3.2.– Secondo la ricorrente, l'impugnato comma 790, precludendo alle regioni in disavanzo di finanziare investimenti con il fondo accantonato in bilancio ai sensi del precedente comma 789, violerebbe, poi, anche i principi di eguaglianza, formale e sostanziale, di cui all'art. 3 Cost., aggravando le attuali differenze tra i territori regionali, nonché il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., contraddicendo il vincolo, già esistente per le regioni in piano di rientro in forza dell'art. 1, comma 780, della legge n. 205 del 2017, ad assicurare un determinato livello di spesa per investimenti.

3.2.1.– Con riferimento al primo profilo, la censura regionale che pretende di conseguire, anche per le regioni in disavanzo, l'utilizzabilità dell'intero contributo per la spesa di investimento non è fondata. Questa Corte ha già evidenziato che l'obbligo di ripianare con sollecitudine i disavanzi di amministrazione «risponde anche al principio di responsabilità nell'amministrazione delle risorse della collettività territoriale» (sentenza n. 195 del 2024). La previsione impugnata, mirando a velocizzare la realizzazione del piano di rientro, non è dunque in sé irragionevole.

Tuttavia, occorre rilevare che, in effetti, il meccanismo previsto dal comma 790 si rivela eccessivamente rigido perché le regioni in disavanzo sono escluse del tutto dalla possibilità di utilizzare le risorse corrispondenti al contributo per finanziare investimenti, riservata esclusivamente alle regioni senza disavanzo di amministrazione (peraltro al netto, come si è visto, del disavanzo dal DANC).

Tale eccessiva rigidità determina esternalità negative sulla perequazione infrastrutturale tra le diverse regioni a statuto ordinario, dal momento che solo poche di esse nel corso del quinquennio di applicazione del contributo, dati i tempi di recupero dei disavanzi, potranno implementare la spesa di investimento.

È pur vero che nel periodo interessato dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e dal Piano nazionale complementare sono stati stanziati, come dimostrato in udienza pubblica dall'Avvocatura generale dello Stato in risposta allo specifico quesito formulato da questa Corte ai sensi dell'art. 10, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, circa diciannove miliardi di euro di spesa di investimento per progetti che hanno come soggetti attuatori le regioni a statuto ordinario e che, *pro capite*, la spesa è stata maggiore in regioni come la Campania, anche in considerazione delle esigenze di perequazione infrastrutturale.

Tuttavia, è anche vero che l'orizzonte temporale dei suddetti Piani è destinato ad esaurirsi ben prima del quinquennio di riferimento del nuovo contributo e che nella stessa legge di bilancio 2025, con l'impugnato comma 797, sono stati cancellati specifici finanziamenti statali destinati agli investimenti delle regioni a statuto ordinario per importi rilevanti – difficilmente suscettibili di essere compensati dalla assegnazione del contributo alla spesa di investimento, che potrà realisticamente riguardare, come detto, poche regioni – in precedenza autorizzati fino all'anno 2034, e ora definanziati a partire dal 2027.

Del resto, sia nella audizione della Corte dei conti che in quella dell'Ufficio parlamentare di bilancio, già citate, sono state segnalate criticità al riguardo.

Nella prima, infatti, pur essendosi positivamente rilevato l'incremento dei fondi per il Servizio sanitario nazionale e per la perequazione comunale, nonché l'istituzione di un nuovo fondo – ma solo a favore delle amministrazioni centrali dello Stato – per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, si è evidenziato il rischio, in riferimento al «periodo post PNRR», di «depotenziare fortemente la spinta impressa dalle progettualità» in esso previste e dell'acuirsi delle «divaricazioni nella dotazione di capitale tra aree territoriali» (documento della Corte dei conti, depositato in occasione dell'audizione del 5 novembre 2024, pagine 95-96).

Nella seconda, si è sottolineata «la mancata attuazione della L. 42/2009 per la parte relativa alla perequazione infrastrutturale», l'assenza di indicatori efficaci al fine di rilevare le criticità territoriali e l'esistenza di effetti netti «complessivamente negativi» sulla spesa in conto capitale degli enti territoriali (documento dell'Ufficio parlamentare di bilancio, depositato in occasione dell'audizione del 5 novembre 2024, pagine 134 e 136).

La totale preclusione per l'intero quinquennio dell'impiego per investimenti da parte delle regioni in disavanzo risulta, in effetti, potenzialmente idonea a determinare, al termine del periodo di applicazione del contributo alla finanza pubblica, eccessivi divari infrastrutturali tra i territori, a causa di una discriminazione tra le regioni che si può riflettere in un pregiudizio al principio di eguaglianza sostanziale.

Questa Corte, quindi, ritiene necessario sollecitare il legislatore, per le annualità successive a quella in corso, a rivedere, in una fisiologica dialettica con le regioni orientata al bene comune, l'eccessiva rigidità del meccanismo, consentendo anche alle regioni in disavanzo di utilizzare una parte del contributo per la spesa di investimento.

È pur vero che l'«obbligo di evitare la produzione di disavanzi e, comunque, di ripianarli in termini contenuti, secondo le modalità declinate dalle regole statali dell'armonizzazione contabile, consegue, da un lato, ai principi di buona amministrazione, di copertura delle spese e dell'equilibrio di bilancio» (sentenza n. 195 del 2024).

Tuttavia, è anche vero che tali principi non possono diventare "tiranni", comprimendo del tutto, nella specie, la possibilità della spesa di investimento delle regioni in disavanzo, che è comunque funzionale anche a colmare il grave deficit infrastrutturale che ancora penalizza le potenzialità di sviluppo di diverse aree del nostro Paese.

3.2.2.– Non è fondata nemmeno la censura che investe lo stesso comma 790 in riferimento al principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., dal momento che la disciplina richiamata dalla ricorrente – relativa al ripiano dei disavanzi maturati al 31 dicembre 2015, tra cui quello della Campania – richiede, a fronte della significativa deroga al termine di rientro dal disavanzo, l'impegno della regione a incrementare i pagamenti complessivi per investimenti per gli anni dal 2018 al 2026. Ciò significa che l'incremento da conseguire per l'anno 2026 – l'unico che, in ipotesi, si sovrappone con l'operatività del meccanismo impugnato – presuppone che i finanziamenti degli investimenti siano stati stanziati in precedenza nel bilancio regionale e, soprattutto, che l'avanzamento degli interventi abbia determinato pagamenti effettivi.

La disposizione impugnata è invece destinata a finanziare nuovi investimenti in un arco temporale nel quale la disciplina cui la ricorrente fa riferimento avrà in buona sostanza esaurito la sua applicazione.

Si deve dunque escludere la prospettata interferenza tra la richiamata disciplina speciale del ripiano del disavanzo e la disposizione impugnata.

3.4.– Infine, secondo la Regione Campania, la preclusione risultante dall'impugnato comma 790 impedirebbe alle regioni in disavanzo, irragionevolmente e in violazione dell'art. 119, quinto comma, Cost., di fruire del «beneficio correlato alla copertura a carico del bilancio dello Stato per spese di investimento».

La censura non è fondata.

Essa poggia sull'assunto che la possibilità di utilizzare il fondo per investimenti riconosciuta agli enti in avanzo abbia «un costo per l'erario, puntualmente specificato» nella relazione tecnica al disegno di legge di bilancio, e che il finanziamento degli investimenti consentito ai predetti enti avvenga a carico del bilancio dello Stato, con risorse assimilabili a quelle di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., dalle quali sarebbero esclusi gli enti in disavanzo.

Tale assunto è fallace.

In realtà, quello che la ricorrente qualifica «costo per l'erario» non rappresenta un onere al quale il bilancio dello Stato ha fatto fronte con un'apposita copertura, ma soltanto la quantificazione degli effetti finanziari della disposizione sui saldi che riguardano le pubbliche amministrazioni.

L'intero meccanismo del contributo non determina, infatti, passaggi di risorse né dagli enti territoriali allo Stato, e neanche in senso inverso, a vantaggio degli enti in avanzo: infatti, il finanziamento degli investimenti a questi consentito avviene utilizzando i risparmi registrati al termine dell'esercizio sul fondo appostato in bilancio con risorse dell'ente.

In conclusione, l'inesattezza del presupposto mina la fondatezza della censura.

4.– Con un terzo gruppo di censure, la ricorrente impugna i commi 792 e 793 dell'art. 1 della legge n. 207 del 2024 per violazione degli artt. 3, 53, 81, 97, 117, 119 e 120 Cost., in quanto: a) prevederebbero «gravose sanzioni» solo quale conseguenza «diretta ed automatica del mancato rispetto dei termini sanciti»; b) ometterebbero di coinvolgere la Conferenza Stato-regioni nella determinazione della quantificazione della sanzione; c) imporrebbero una misura sanzionatoria senza alcuna attività istruttoria in ordine alla concreta sostenibilità da parte della regione interessata e senza prevedere che questa partecipi al procedimento di applicazione.

4.1.– Per le ragioni già illustrate (*supra*, punto 2.1.), la questione promossa in riferimento all'art. 53 Cost. è inammissibile.

4.2.– Le residue censure non sono fondate.

Quanto al profilo dell'applicazione in via automatica, non pare dubitabile che nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica spetti al legislatore statale definire un sistema di sanzioni, individuando le necessarie misure che costituiscono «naturale deterrente per ogni singola infrazione degli enti territoriali ai vincoli di finanza pubblica» (sentenza n. 77 del 2019).

Quanto alla specifica censura sulla necessità di una previa verifica di sostenibilità della sanzione, va considerato che la disposizione impugnata non prevede un incremento, a titolo sanzionatorio, del contributo dovuto e non accantonato in bilancio, ma si limita a stabilire che tale importo sia appostato nel fondo nell'esercizio successivo, nel quale si effettua il monitoraggio della misura. Pertanto, l'assenza di un vero e proprio carattere afflittivo del meccanismo in questione esclude in radice la necessità di condizionarne l'applicabilità alla verifica di sostenibilità da parte dell'ente.

Diversa è la previsione nel caso di inadempimento all'obbligo di trasmissione alla banca dati delle pubbliche amministrazioni dei dati consuntivi, nel quale l'importo del contributo dovuto è incrementato del dieci per cento. La quantificazione di tale sanzione risulta, tuttavia, contenuta in una misura proporzionata a realizzare l'effetto deterrente. Di conseguenza, nemmeno per tale previsione sussiste la denunciata lesione dei parametri evocati.

Nel complesso, quindi, le misure stabilite in risposta agli inadempimenti si presentano congegnate a un livello minimo, tale da escludere anche il contrasto con il principio di leale collaborazione per l'omessa previsione del coinvolgimento del sistema delle conferenze nella quantificazione dell'incremento.

Infine, va altresì esclusa la denunciata lacuna in ordine alla partecipazione della regione interessata al procedimento, dal momento che nell'attuazione del meccanismo sanzionatorio troverebbero comunque applicazione i principi generali sul procedimento amministrativo.

5.– Con un ultimo gruppo di questioni, il ricorso impugna l'art. 1, commi 796 e 797, lettere *a)* e *d)*, della legge n. 207 del 2024, in quanto, riducendo, il primo, e azzerando, il secondo, le autorizzazioni di spesa per contributi statali per investimenti dei comuni e delle regioni a statuto ordinario, tali previsioni violerebbero, in particolare, gli artt. 3, 97 e 119, nonché gli artt. 81 e 120 Cost., omettendo di prevedere «strumenti perequativi» e, anzi, realizzando «un meccanismo proteso ad acuire le disparità tra territori», così contribuendo «alla perpetrazione e cristallizzazione di condizioni di fatto» tali da limitare, per le regioni più svantaggiate, l'esercizio delle prerogative costituzionali.

Alla luce di quanto precisato al punto 3.2.1., le censure non sono fondate.

Le disposizioni impugnate intervengono su risorse statali qualificabili come aggiuntive, ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., determinandone una rimodulazione nel contesto di scelte allocative inserite in una manovra di finanza pubblica.

Con riferimento a fondi così connotati, la giurisprudenza di questa Corte ha ritenuto possibile che essi siano «oggetto di una nuova programmazione, alla luce di valutazioni di interesse strategico nazionale» (sentenza n. 143 del 2017).

In altri termini, si tratta di risorse statali «non ancora utilizzate, che, sulla base di una rinnovata valutazione delle esigenze di finanza pubblica, ricevono nel bilancio dello Stato una nuova destinazione ritenuta più consona in rapporto al mutato quadro di politica economica» (sentenza n. 207 del 2011).

D'altro canto, alla base delle rimodulazioni operate dalle disposizioni impugnate vi è anche il collegamento tra queste e il meccanismo che consente agli enti territoriali in avanzo di amministrazione di utilizzare il contributo alla finanza pubblica per finanziare investimenti. La stessa relazione al disegno di legge di bilancio esplicita che tutti i disposti definanziamenti agli enti territoriali tengono conto della previsione della suddetta modalità applicativa del contributo (A.C. n. 2112 – XIX Legislatura – Relazione al disegno di legge di bilancio 2025 – pagina 151).

In effetti, quanto al comparto degli enti locali, la maggioranza dei quali presenta avanzi di amministrazione, la riduzione dei trasferimenti può trovare compensazione, nel periodo considerato, dalla destinazione del contributo alla spesa di investimento.

Come evidenziato al punto 3.2.1., lo stesso saldo positivo non è però ipotizzabile per le regioni.

Tuttavia, per questi enti territoriali l'operatività dei denunciati definanziamenti non è immediata, bensì differita al 2027, per cui il pregiudizio alla perequazione infrastrutturale potrà essere evitato dal legislatore dando seguito alla sollecitazione di questa Corte a intervenire, nelle annualità successive a quella in corso, per una modulazione meno rigida dell'alternativa sulla utilizzazione del contributo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 784, 786, 789, 792 e 793, della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027), promosse, in riferimento all'art. 53 della Costituzione, dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 784, 786, 789, 790, 792 e 793, della legge n. 207 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, 119 e 120 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 796 e 797, lettere *a)* e *d)*, della legge n. 207 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 119 e 120 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 settembre 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Luca ANTONINI, Redattore
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria
Depositata in Cancelleria il 16 ottobre 2025
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 31 ottobre 2025, n. 158

Materia: tutela della salute - misure di contrasto alla pandemia e obbligo di utilizzo delle mascherine.

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera q), Cost.

Giudizio: Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudice rimettente: Tribunale ordinario di Bolzano – sezione prima civile.

Oggetto: Art. 1, commi 12, 15, 36 e 37, della legge della Provincia di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività), nonché l'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8).

Esito: Illegittimità costituzionale in parte qua.

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Sono illegittime le disposizioni della legge della Provincia autonoma di Bolzano che, durante la pandemia, hanno riprodotto quelle statali che imponevano la sanzione accessoria della sospensione dell'attività di ristorazione in caso di violazione dell'obbligo per il personale di servizio di indossare la mascherina chirurgica. Così ha deciso, con la sentenza in esame, la Corte costituzionale che è stata investita dal tribunale di Bolzano della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 12, 15, 36 e 37, della legge della Provincia di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività), nonché l'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8). Le predette disposizioni sono state censurate dal giudice *a quo* nella parte in cui impongono l'obbligo di indossare la mascherina chirurgica per il personale di servizio e i collaboratori degli esercizi di ristorazione (combinato disposto dell'art. 1, commi 12 e 15, e dell'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8), e lo corredano, in caso di violazione, di una sanzione amministrativa pecuniaria e di quella accessoria della sospensione dell'attività esercitata (art. 1, rispettivamente, commi 36 e 37).

Per il remittente, il legislatore provinciale avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale *ex* art. 117, secondo comma, lettera q), della Costituzione, nella quale rientra ogni misura volta a contrastare una pandemia.

Nel merito, le questioni sono fondate.

La Corte, invero, ritiene riconducibili alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di profilassi internazionale sia la disciplina delle misure di contrasto alla pandemia (tra le tante, sentenze n. 50 del 2024 e n. 164 del 2022) sia quella delle relative sanzioni amministrative che non costituiscono una materia a sé stante ma rientrano nella competenza relativa alla materia sostanziale cui accedono (tra le tante, sentenze n. 84 del 2019, n. 148 e n. 121 del 2018, n. 271 del 2012, n. 246 del 2009, n. 240 del 2007, n. 384 del 2005 e n. 12 del 2004).

Inoltre, contrariamente a quanto dedotto dalla Provincia autonoma di Bolzano, a nulla rileva la eventuale conformità alla normativa statale delle disposizioni provinciali censurate, dal momento che la Corte ribadisce quanto già espresso in sue precedenti pronunce ovvero che al legislatore regionale e provinciale è preclusa l'intrusione nelle materie di competenza esclusiva di natura non trasversale, anche al solo fine di riprodurre le (o di rinviare alle) disposizioni statali, la cui applicabilità, in via generale, permane.

Di conseguenza, viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 37, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, in combinato disposto con i commi 12 e 15 dello stesso articolo e con l'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8), nella parte in cui prevedeva

la sanzione accessoria della sospensione dell'attività in caso di violazione dell'obbligo per il personale e i collaboratori dei servizi di ristorazione di indossare la mascherina chirurgica.

SENTENZA N. 158
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 12, 15, 36 e 37, della legge della Provincia di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività), nonché dell'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8), promosso dal Tribunale ordinario di Bolzano, sezione prima civile, nel procedimento vertente tra D. B., in qualità di socia accomandataria e legale rappresentante della Ristorante Pizzeria B. sas di D. B. & co., e la Provincia autonoma di Bolzano, con ordinanza del 5 febbraio 2025, iscritta al n. 40 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di D. B., in qualità di socia accomandataria e legale rappresentante della Ristorante Pizzeria B. sas di D. B. & co., e della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 23 settembre 2025 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi gli avvocati Andrea Lippi per D. B. e Alfonso Celotto per la Provincia autonoma di Bolzano;

deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

l.– Il Tribunale di Bolzano, sezione prima civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *q)*, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 12, 15, 36 e 37, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, nonché dell'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8).

Le predette disposizioni sono censurate nella parte in cui impongono l'obbligo di indossare la mascherina chirurgica per il personale di servizio e i collaboratori degli esercizi di ristorazione (combinato disposto dell'art. 1, commi 12 e 15, e dell'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8), e lo corredano, in caso di violazione, di una sanzione amministrativa pecuniaria e di quella accessoria della sospensione dell'attività esercitata (art. 1, rispettivamente, commi 36 e 37).

l.1.– Il giudice *a quo* è chiamato a decidere l'opposizione a una ordinanza-ingiunzione con cui la Provincia autonoma di Bolzano ha irrogato a D. B., nella sua qualità di socia accomandataria e legale rappresentante di un locale di ristorazione, il pagamento della sanzione amministrativa di euro 400,00, oltre che la sospensione per dieci giorni dell'attività esercitata, per avere il personale di servizio omesso di indossare, all'interno del locale e in presenza di altre persone, la mascherina chirurgica.

l.2.– Secondo il rimettente, le questioni sarebbero rilevanti perché le disposizioni provinciali censurate costituirebbero la "base legale" su cui si fonda l'ordinanza-ingiunzione impugnata.

Ne conseguirebbe che, in caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale delle medesime disposizioni, l'atto impositivo della sanzione andrebbe annullato per violazione del principio di legalità di cui all'art. 1 della legge n. 689 del 1981.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il legislatore provinciale avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale, nella quale rientra ogni misura volta a contrastare una pandemia, per come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale.

2.– È preliminare l'esame delle plurime eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Provincia autonoma di Bolzano.

2.1.– In relazione alle sole disposizioni provinciali che imponevano la sanzione pecuniaria per la violazione del ricordato obbligo di indossare la mascherina chirurgica da parte del personale e dei collaboratori dei servizi di ristorazione (art. 1, comma 36, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, in combinato disposto con i commi 12 e 15 dello stesso articolo, e con l'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8), è fondata e assorbente l'eccezione di difetto di rilevanza.

In relazione a tali disposizioni, al pari di quanto rilevato nella sentenza n. 97 del 2025, l'assunto del rimettente secondo cui esse costituirebbero l'unica base giuridica dell'ordinanza-ingiunzione impugnata non è confermato dalla lettura di quest'ultima, prodotta in giudizio dalla Provincia autonoma.

L'ordinanza impugnata, infatti – dopo avere dato atto, in premessa, che il presupposto verbale di accertamento e contestazione è stato emesso per violazione di disposizioni sia statali (artt. 3 e 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito) sia provinciali (legge prov. Bolzano n. 4 del 2020), oltre che dell'ordinanza del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 2021, n. 20 (Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19) – nella parte motiva relativa all'irrogazione della sanzione pecuniaria richiama esclusivamente l'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, ossia la disposizione statale che sanzionava la violazione degli obblighi imposti durante la pandemia.

Ne consegue che la sanzione pecuniaria contestata innanzi al giudice comune è stata irrogata sulla base della sola legge statale. Non dovendo il rimettente fare applicazione delle ricordate disposizioni provinciali, le relative questioni di legittimità costituzionali sono pertanto inammissibili.

2.2.– La medesima eccezione è invece infondata con riferimento alle disposizioni che imponevano la sanzione accessoria della sospensione dell'attività per la violazione del medesimo obbligo (art. 1, comma 37, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, in combinato disposto con i commi 12 e 15 dello stesso articolo, e con l'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8).

In relazione alla sanzione in questione, infatti, l'ordinanza impugnata espressamente menziona, nella sua parte motiva, oltre all'art. 4 (comma 2) del d.l. n. 19 del 2020, anche l'art. 1, comma 37, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, «il quale prevede per la contestata violazione la sospensione per 10 giorni delle attività produttive industriali, artigianali, e commerciali» (così, l'ordinanza impugnata).

Come rilevato nella sentenza n. 50 del 2024, «c[i]ò vuol dire che il giudice *a quo*, nella motivazione che porrà a sostegno della sua decisione, ben potrà e dovrà analizzare l'esistenza e la legittimità costituzionale» delle norme sanzionatorie sia statali che provinciali.

Tanto basta per ritenere che delle disposizioni provinciali in questione il rimettente debba fare applicazione nel suo percorso logico-argomentativo (tra le tante, sentenze n. 164 e n. 160 del 2023, n. 19 del 2022, n. 215, n. 157 e n. 59 del 2021, n. 254 del 2020).

2.3.– In riferimento alle medesime disposizioni, devono dunque essere esaminate anche le altre eccezioni di inammissibilità.

2.4.– Secondo la Provincia autonoma di Bolzano, le questioni sarebbero inammissibili, in primo luogo, perché con esse il giudice *a quo* avrebbe promosso, in realtà, «un giudizio generale di legittimità costituzionale in via principale […] peraltro mai promosso dallo Stato», ovvero un «giudizio vertente su di un conflitto di attribuzione tra poteri»: ciò si ricaverebbe dal fatto che le

questioni sarebbero state formulate in forma meramente dubitativa, oltre che d'ufficio per violazione di un parametro costituzionale non dedotto dalla parte opponente.

L'eccezione è infondata.

È noto che a giustificare l'attivazione dell'incidente di costituzionalità non è affatto necessario che il giudice esprima una (soggettiva) certezza della illegittimità costituzionale della norma, ma solo un dubbio sulla sua non manifesta infondatezza.

Quanto alla mancata corrispondenza delle questioni sollevate con quelle prospettate dalla parte opponente, è parimenti ben noto che la questione di legittimità costituzionale nel giudizio *a quo*, ove rilevante per la sua definizione, può essere oggetto tanto di eccezione di parte quanto di rilievo di ufficio.

2.5.– Ancora, secondo la Provincia autonoma, le questioni sarebbero inammissibili per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, non raggiungendo le argomentazioni del rimettente la soglia minima di chiarezza e completezza necessaria per consentirne lo scrutinio di merito.

L'eccezione non è fondata.

Le questioni sollevate si risolvono nella denunziata invasione, da parte del legislatore provinciale, della competenza legislativa statale esclusiva in materia di profilassi internazionale, cui sarebbe riconducibile la disciplina inerente alle misure di prevenzione dal contagio del COVID-19 e alle relative fattispecie sanzionatorie.

Si tratta di un assunto chiaro, sicché il profilo di inammissibilità denunziato non sussiste.

2.6.– Le questioni sarebbero poi inammissibili per insufficiente ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

In particolare, il rimettente: a) non avrebbe considerato che le disposizioni statali «principalmente» poste a fondamento dell'ordinanza-ingiunzione hanno introdotto una «misura di contenimento […] unica e identica su tutto il territorio nazionale» e l'hanno corredata dell'apparato sanzionatorio richiamato dalla stessa ordinanza provinciale; b) errerebbe nel disconoscere «la vera fonte normativa» dell'ordinanza presidenziale n. 28 del 2021, che non sarebbe la censurata legge provinciale, ma l'art. 52, comma 2, dello statuto speciale, secondo cui il Presidente della Provincia «[a]dotta i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni»; c) non considererebbe che la facoltà dei presidenti delle regioni e delle province autonome di introdurre restrizioni alla disciplina nazionale emergenziale sarebbe espressamente prevista anche dall'art. 1, comma 16, del d.l. n. 33 del 2020, come convertito, e dall'art. 1, comma 2, lettera *a)*, del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, recante «Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020, e disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale», convertito, con modificazioni, nella legge 27 novembre 2020, n. 159.

Anche questa eccezione non è fondata.

Quanto ai profili *sub* b) e c), «le disposizioni invocate dalla Provincia autonoma non concorrono a formare il quadro normativo di riferimento necessario per la definizione delle questioni» (sentenza n. 50 del 2024). Questa Corte ha infatti escluso che le competenze statutarie della Provincia autonoma di Bolzano siano idonee a fondare una sua legittimazione a disciplinare le misure di contrasto alla pandemia (sentenza n. 164 del 2022), «ritenendo […] "recessiva" la sua competenza in materia di tutela della salute […]. Nella precedente sentenza n. 37 del 2021, poi, si era già chiarito che neanche l'art. 1, comma 16, del d.l. n. 33 del 2020, come convertito (al pari del successivo art. 1, comma 2, lettera *a*, del d.l. n. 125 del 2020, come convertito), consente alle regioni (e alle province autonome) di esercitare competenze legislative in questa materia, ma esclusivamente competenze amministrative alle condizioni rigorosamente individuate dalla medesima disposizione» (sentenza n. 50 del 2024).

Quanto al profilo *sub* a), l'eccezione si risolve non già nella denuncia di un'omessa considerazione di disposizioni statali rilevanti per la decisione, ma nell'attribuzione alle medesime di

una valenza diversa da quella conferita dal rimettente: le disposizioni statali, in sostanza, giustificherebbero quelle provinciali meramente riproduttive del loro contenuto.

Trattandosi di una confutazione delle ragioni poste a sostegno del dubbio di legittimità costituzionale, l'eccezione attiene non all'ammissibilità ma al merito.

Né rileva, come pure eccepito dalla Provincia autonoma, che il rimettente, nel menzionare la normativa statale, si sia limitato a richiamare l'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, senza soffermarsi sulle altre disposizioni che all'epoca dei fatti imponevano l'obbligo di indossare la mascherina per il personale dei servizi di ristorazione e integravano la cornice sanzionatoria (art. 1, commi 14 e 15, e art. 2, comma 1, del d.l. n. 33 del 2020, come convertito, nonché l'ordinanza del Ministro della salute 29 maggio 2021, recante «Linee guida per la ripresa delle attività economiche e sociali», adottata in forza dell'art. 12 del decreto-legge 18 maggio 2021, n. 65, recante, «Misure urgenti relative all'emergenza epidemiologica da COVID-19», per come fatto salvo dall'art. 1, comma 3, della legge 17 giugno 2021, n. 87, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, recante misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19»).

Come affermato nella sentenza n. 50 del 2024, infatti, «[n]onostante tale omissione ricostruttiva, la questione non può dirsi inammissibile, dal momento che il dubbio del rimettente attiene alla dedotta invasione dell'ambito competenziale esclusivo dello Stato in materia di profilassi internazionale e per la verifica della fondatezza di tale dubbio non assume rilievo la sussistenza o meno di un contrasto tra la legislazione statale e quella provinciale. Da tale angolazione, cioè, il panorama normativo strettamente necessario e sufficiente per la comprensione delle questioni sollevate è dato dalle disposizioni provinciali indubbiate e dal parametro costituzionale che si assume violato, a nulla rilevando come la competenza esclusiva sia stata concretamente esercitata dallo Stato».

2.7.– Secondo la Provincia autonoma di Bolzano, infine, le questioni sarebbero inammissibili per omesso esperimento del tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme.

Il giudice *a quo* ben avrebbe potuto, in virtù della «norma generale di rinvio» di cui all'art. 1, comma 36, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020 (in forza del quale «[i]l mancato rispetto delle misure di cui alla presente legge è sanzionato secondo quanto previsto dall'articolo 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19», come convertito), «ritenere rispettato il principio di legalità con riferimento alla normativa statale», senza dovere fare applicazione di quella provinciale censurata.

L'eccezione, nella misura in cui è rivolta a sostenere la non necessità dell'applicazione delle disposizioni provinciali, stante l'esistenza di quelle omologhe statali, comporta, in realtà, un difetto di rilevanza delle questioni.

Valgono, pertanto, le considerazioni già svolte al punto 2.2., cui si rinvia.

3.– Nel merito, le questioni che residuano (relative all'art. 1, comma 37, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, in combinato disposto con i commi 12 e 15 dello stesso articolo, e con l'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8) sono fondate.

Sono infatti riconducibili alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di profilassi internazionale sia la disciplina delle misure di contrasto alla pandemia (tra le tante, sentenze n. 50 del 2024 e n. 164 del 2022), sia quella delle relative sanzioni amministrative (sentenza n. 50 del 2024), che non costituiscono una materia a sé stante, ma rientrano nella competenza relativa alla materia sostanziale cui accedono (tra le tante, sentenze n. 84 del 2019, n. 148 e n. 121 del 2018, n. 271 del 2012, n. 246 del 2009, n. 240 del 2007, n. 384 del 2005 e n. 12 del 2004).

Contrariamente a quanto dedotto dalla Provincia autonoma di Bolzano, poi, a nulla rileva la eventuale conformità delle sanzioni censurate alla normativa statale, dal momento che «al legislatore (regionale e) provinciale è preclusa l'intrusione nelle materie di competenza esclusiva di natura non trasversale, anche al solo fine di riprodurre le (o di rinviare alle) disposizioni statali (tra le tante, sentenze n. 239 e n. 4 del 2022, n. 16 del 2021, n. 40 del 2017 e n. 98 del 2013)» (sentenza n. 50 del 2024), la cui applicabilità, in via generale, permane.

4.– In conclusione, sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 36, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, in combinato disposto con i commi 12 e 15 dello stesso articolo, e con l'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8), sollevate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *q)*, Cost.

Va per contro dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 37, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, in combinato disposto con i commi 12 e 15 dello stesso articolo e con l'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8), nella parte in cui prevedeva la sanzione accessoria della sospensione dell'attività in caso di violazione dell'obbligo per il personale e i collaboratori dei servizi di ristorazione di indossare la mascherina chirurgica.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 37, della legge della Provincia di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività), in combinato disposto con i commi 12 e 15 dello stesso articolo e con l'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8), nella parte in cui prevedeva la sanzione accessoria della sospensione dell'attività in caso di violazione dell'obbligo per il personale e i collaboratori dei servizi di ristorazione di indossare la mascherina chirurgica;

2) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 36, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, in combinato disposto con i commi 12 e 15 dello stesso articolo, e con l'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8), sollevate, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *q)*, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Bolzano, sezione prima civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Giovanni PITRUZZELLA, Redattore
Igor DI BERNARDINI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 31 ottobre 2025
Il Cancelliere
F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 24 settembre 2025, n. 161

Materia: tutela della salute

Parametri invocati: art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «professioni»; artt. 81, 97, primo comma, e 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «coordinamento della finanza pubblica»;

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Legge della Regione Puglia 10 dicembre 2024, n. 41, recante «Disposizioni in materia di sostegno psicologico in ambito oncologico (psiconcologo)»

Esito:
1) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale della legge regionale n. 41 del 2024 in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione alla materia «coordinamento della finanza pubblica»;
2) infondatezza della questione di legittimità costituzionale della legge regionale n. 41 del 2024 in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «professioni».

Estensore nota: Maria Palchetti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Puglia n. 41 del 2024, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali sia nella materia di legislazione concorrente «professioni», sia in quella del «coordinamento della finanza pubblica», «tenuto anche conto dei vincoli di bilancio cui sono assoggettati gli enti pubblici, ai sensi degli artt. 81 e 97, comma 1, della Costituzione».

La legge regionale impugnata istituisce in via sperimentale il servizio di psiconcologia per garantire assistenza psicologica ai pazienti oncologici e ai loro familiari destinandovi psicologi e medici specializzati in psicoterapia e attribuendo loro la denominazione di psiconcologi.

In primo luogo, secondo il ricorrente, il legislatore regionale avrebbe introdotto una nuova figura professionale, quella dello psiconcologo, non prevista dalla legislazione nazionale, ponendosi in contrasto con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, che riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nella materia di competenza concorrente "professioni".

Secondo la Corte la questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione alla materia "professioni" non è fondata in quanto la legge regionale impugnata "non definisce in alcun modo una nuova professione, ma si limita a introdurre un servizio sperimentale di assistenza psicologica ai pazienti oncologici". In tal senso, prosegue la Corte, il legislatore regionale non ha istituito alcun albo professionale e la legge impugnata, prevedendo che l'attività sia svolta da psicologi o medici che abbiano conseguito un titolo di specializzazione in psicoterapia all'esito di un corso di almeno quattro anni presso una scuola di specializzazione universitaria o istituti riconosciuti, richiama in modo espresso la legge n. 56 del 1989 rispettando integralmente le condizioni da essa poste per l'esercizio dell'attività psicoterapeutica.

La Corte sottolinea peraltro che il servizio di psiconcologia è già previsto dall' accordo Stato-Regioni del 17 aprile 2019 e che anche il nuovo piano oncologico 2023-2027 (Piano Oncologico Nazionale: documento di pianificazione e indirizzo per la prevenzione e il contrasto del cancro 2023-2027), adottato il 26 gennaio 2023 con intesa nella stessa Conferenza, fa espresso riferimento alla

figura dello psiconcologo, quale psicoterapeuta da inserire nelle équipe multidisciplinari per la cura dei malati oncologici.

La Corte dichiara quindi non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge regionale n. 41 del 2024, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «professioni»

In secondo luogo il ricorrente ritiene che la legge regionale n. 41 del 2024, «sottraendo ingenti risorse finanziarie dal Piano di rientro dal deficit del settore sanitario», violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., anche nella parte in cui riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, tenuto conto dei vincoli di bilancio cui sono assoggettati gli enti pubblici ex artt. 81 e 97, primo comma, Cost. In particolare il ricorrente sottolinea che la violazione di tali parametri costituzionali muoverebbe dalla circostanza che la Regione Puglia è impegnata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario.

Secondo il ricorrente il servizio di sostegno psicologico in ambito oncologico, introdotto dalla legge regionale impugnata, costituirebbe un livello ulteriore di assistenza che non sarebbe incluso tra le cosiddette "spese obbligatorie" consentite alle regioni impegnate nel rientro dal disavanzo finanziario. Dette regioni sono infatti assoggettate al divieto di compiere spese non obbligatorie, ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», e devono limitarsi a garantire i livelli essenziali delle prestazioni.

La Corte dichiara inammissibile la seconda questione di legittimità costituzionale poiché "il ricorrente si limita ad affermare in modo apodittico che le disposizioni regionali violerebbero il piano di rientro ed i successivi «programmi operativi», ma non illustra né l'uno né gli altri, così non assolvendo al proprio onere motivazionale, da valutare con particolare rigore nei giudizi in via principale (ex plurimis, sentenze n. 142, n. 141 e n. 123 del 2024 e n. 20 del 2021)"

SENTENZA N. 161
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, 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 della legge della Regione Puglia 10 dicembre 2024, n. 41, recante «Disposizioni in materia di sostegno psicologico in ambito oncologico (psiconcologo)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7 febbraio 2025, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2025 il Giudice relatore Francesco Saverio Marini;
udito l'avvocato dello Stato Giammarco Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 24 settembre 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. 9 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'intera legge reg. Puglia n. 41 del 2024, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali sia nella materia di legislazione concorrente «professioni», sia in quella del «coordinamento della finanza pubblica», «tenuto anche conto dei vincoli di bilancio cui sono assoggettati gli enti pubblici, ai sensi degli artt. 81 e 97, comma 1, della Costituzione».

La legge regionale impugnata istituisce un servizio regionale sperimentale di assistenza psicologica per i pazienti oncologici e i loro familiari, destinandovi psicologi o medici specializzati in psicoterapia, e attribuendo loro la denominazione di psiconcologi.

2.– Il ricorrente ritiene, anzitutto, che, così prevedendo, il legislatore regionale abbia individuato una figura professionale estranea alla legislazione statale, invadendone la sfera di competenza legislativa concorrente nella materia «professioni» (art. 117, terzo comma, Cost.).

In particolare, sarebbe violato l'art. 52 del d.P.R. n. 483 del 1997, che stabilisce quali sono i requisiti di ammissione al concorso per lo psicologo che concorre per la posizione funzionale di primo livello dirigenziale nell'ambito del Servizio sanitario nazionale.

2.1.– La questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «professioni», non è fondata.

Vero è che questa Corte ha costantemente affermato che è riservata allo Stato l'individuazione delle figure professionali con i relativi profili e titoli abilitanti, mentre è attribuita alle regioni l'adozione della normativa di dettaglio concernente eventuali profili organizzativi delle professioni che hanno un collegamento con la realtà regionale (sentenze n. 127 del 2023, n. 98 del 2013, n. 138 del 2009, n. 93 del 2008, n. 40 del 2006 e n. 424 del 2005).

Tuttavia, la legge regionale impugnata non ha in alcun modo l'effetto di dare vita ad una inedita figura professionale, distinta da quelle operanti in forza della legislazione statale.

Questa Corte ha già affermato che spetta alle regioni, nell'esercizio della propria sfera di competenza nella materia di legislazione concorrente «tutela della salute», istituire servizi di assistenza psicologica, il cui esercizio sia riservato ai professionisti a ciò abilitati in forza della normativa statale (sentenza n. 241 del 2021); tale è appunto la finalità e l'oggetto della disciplina censurata, da ascrivere alla medesima competenza.

L'art. 1 impugnato prevede, in particolare, che la finalità della legge reg. Puglia n. 41 del 2024 sia quella di sostenere, per la durata di due anni, i soggetti sottoposti a cure sperimentali per malattie oncologiche con l'introduzione di un servizio di assistenza psicologica ai pazienti, alle famiglie, all'équipe oncologica e agli operatori dei reparti di oncologia, in coerenza con gli obiettivi contenuti nel documento approvato nella Conferenza Stato-Regioni il 17 aprile 2019.

La legge regionale impugnata, pertanto, nella parte in cui individua i compiti assegnati allo psiconcologo e le finalità per le quali il servizio di assistenza psicologica ai malati oncologici è attivato nella Regione Puglia, non definisce in alcun modo una nuova professione, ma si limita a introdurre un servizio sperimentale di assistenza psicologica ai pazienti oncologici. In tal senso depone non solo il fatto (non decisivo, ma comunque di valore indiziario) che il legislatore regionale non abbia dato vita ad alcun nuovo albo professionale, ma soprattutto la considerazione che il servizio di assistenza psicoterapeutica possa essere svolto proprio e solo da coloro che la legge statale abilita alla psicoterapia. Infatti, la legge regionale (art. 2, comma 2), prevedendo che l'attività sia svolta da psicologi o medici che abbiano conseguito un titolo di specializzazione in psicoterapia all'esito di un corso di almeno quattro anni presso una scuola di specializzazione universitaria o istituti riconosciuti, richiama in modo espresso la legge n. 56 del 1989 e rispetta integralmente le condizioni da essa poste per l'esercizio dell'attività psicoterapeutica di cui all'art. 3 della medesima legge. Né la norma regionale fa alcun riferimento, al contrario di quanto afferma il ricorrente, a un'inedita scuola di specializzazione in "psico-oncologia".

L'art. 3 della legge n. 56 del 1989, infatti, reca il principio fondamentale al quale si è attenuta la legge regionale impugnata nell'individuare i professionisti da preporre al servizio di psiconcologia. È invece del tutto inconferente l'art. 52 del d.P.R. n. 483 del 1997, erroneamente indicato quale norma interposta dal ricorrente, che si limita a stabilire i requisiti di ammissione concorsuale presso il Servizio sanitario nazionale.

Del resto, il servizio di psiconcologia è già previsto dall'indicato accordo Stato-Regioni del 17 aprile 2019, senza che ciò abbia richiesto un intervento del legislatore per affidarlo ad una nuova figura professionale.

Con tale accordo lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale cooperazione previsto dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali), hanno convenuto di approvare un documento di revisione delle linee guida organizzative per la rete oncologica che va ad integrare i LEA.

Tale documento prevede espressamente, nel suo Allegato, al punto 7.4., il supporto psico-oncologico, ritenendo che la cura psicosociale in oncologia sia parte integrante di una strategia di cura più ampia, a partire dalla diagnosi e durante l'intero corso della malattia, inclusivo dei trattamenti attivi, della remissione, della sopravvivenza, della ricorrenza o recidiva e della fase avanzata e di fine vita.

Anche il nuovo piano oncologico 2023-2027 (Piano Oncologico Nazionale: documento di pianificazione e indirizzo per la prevenzione e il contrasto del cancro 2023-2027), adottato il 26 gennaio 2023 con intesa nella stessa Conferenza, fa espresso riferimento alla figura dello psiconcologo, quale psicoterapeuta da inserire nelle équipe multidisciplinari per la cura dei malati oncologici. Atti che sono espressione di un rinnovato approccio personalistico della scienza medica

e, più in generale, della tutela della salute e che mirano a ricondurre le finalità dell'art. 32 Cost. non solo alla cura della malattia, ma del malato, perseguendo la realizzazione del suo generale benessere, che impone di tener conto anche dei profili psicologici e del contesto sociale e relazionale nel quale la persona è inserita.

3.– Le questioni di legittimità costituzionale della legge regionale impugnata promosse con riguardo all'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, cui il ricorrente affianca i vincoli di bilancio cui sono soggetti gli enti pubblici ai sensi degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sono, invece, inammissibili con riguardo a tutti i parametri evocati.

3.1.– La censura di violazione dell'art. 97, primo comma, Cost. è inammissibile in quanto la delibera del Consiglio dei ministri non contiene traccia del suddetto parametro costituzionale e, come noto, nei giudizi in via principale deve sussistere una «piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione» (*ex multis*, sentenza n. 126 del 2024).

3.2.– Le altre doglianze sono, invece, inammissibili per insufficiente chiarezza nella motivazione.

Secondo il ricorrente la legge regionale, comportando nuove spese per il personale medico da destinare al servizio di psico-oncologia, si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica che preclude alle regioni di adottare misure confliggenti con il contenuto del piano di rientro dal disavanzo sanitario. Per effetto di ciò, sarebbe violato anche l'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, che ha vietato alle regioni impegnate nella riduzione del disavanzo in materia sanitaria spese extra-LEA, considerate «spese non obbligatorie», e l'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, che obbliga le regioni in piano di rientro dal disavanzo a rimuovere provvedimenti anche legislativi e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano.

Questa Corte osserva, anzitutto, che le questioni così promosse sono pertinenti in linea astratta solo con riguardo alle previsioni della legge regionale impugnata che permettono l'assunzione di nuovo personale, mentre esse non sono riferibili alle disposizioni impugnate che istituiscono il servizio di psico-oncologia, al quale l'amministrazione sanitaria ben potrebbe assegnare personale già in servizio, senza incremento di spesa.

Quanto al ricorso a nuove assunzioni, come si è visto, il cardine di tutte le censure ruota intorno al conflitto delle norme impugnate con il Piano di rientro dal disavanzo stipulato tra lo Stato e la Regione Puglia nel 2010.

Questa Corte ha costantemente ritenuto che siano costituzionalmente illegittimi provvedimenti regionali, anche di carattere legislativo, in contrasto con gli obblighi di riduzione del disavanzo sanitario ai quali la regione è soggetta (*ex multis*, sentenze n. 57 del 2025, n. 201, n. 197, n. 169 e n. 1 del 2024, n. 134 del 2023, n. 242 e n. 161 del 2022, n. 142 e n. 36 del 2021, n. 177 e n. 166 del 2020, n. 117 del 2018 e n. 91 del 2012).

Per giungere alla conclusione che sia stato leso tale principio di coordinamento della finanza pubblica occorre che sia il ricorrente, al fine di offrire una chiara motivazione delle doglianze sufficiente a raggiungere la soglia di ammissibilità, ad individuare il punto di contrasto tra la misura regionale e quella del piano asseritamente violato.

Nel caso di specie, il ricorrente si limita ad affermare in modo apodittico che le disposizioni regionali violerebbero il piano di rientro ed i successivi «programmi operativi», ma non illustra né l'uno né gli altri, così non assolvendo al proprio onere motivazionale, da valutare con particolare rigore nei giudizi in via principale (*ex plurimis*, sentenze n. 142, n. 141 e n. 123 del 2024 e n. 20 del 2021).

Né a tal fine può ritenersi conferente, nella specie, il fuggevole accenno al punto B.3. del Piano (*recte*: dell'Allegato al Piano) contenuto nel ricorso, in punto di blocco del cosiddetto *turn over* a seguito di cessazioni dal servizio nella amministrazione sanitaria regionale, che il ricorrente non coltiva adeguatamente, omettendo di dar conto sia del preciso contenuto della previsione, sia del suo rapporto con le procedure di assunzione ai fini del servizio di psico-oncologia.

Infine, per il ricorrente sarebbe comunque violata la previsione, contenuta espressamente nell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, che impone alle regioni in piano di rientro per disavanzo sanitario di effettuare solo le spese obbligatorie, evitando dunque spese extra-LEA.

Anche per questo profilo la motivazione non è adeguata ad introdurre ammissibilmente la questione, perché il ricorrente si limita in proposito a ricavare il carattere assistenziale della prestazione dalla sua natura sperimentale e temporanea. L'argomento non è perspicuo perché non chiarisce il motivo per il quale il servizio di psico-oncologia non sarebbe una misura organizzativa e integrerebbe un livello di assistenza ulteriore rispetto ai livelli essenziali.

Quanto, infine, all' art. 81 Cost., la censura è priva di alcuna illustrazione e motivazione a supporto, limitandosi il ricorrente a enunciarla quale mero corollario della violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 10 dicembre 2024, n. 41, recante «Disposizioni in materia di sostegno psicologico in ambito oncologico (psiconcologo)», promosse, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione alla materia «coordinamento della finanza pubblica», dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge reg. Puglia n. 41 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «professioni», dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 24 settembre 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Francesco Saverio MARINI, Redattore
Igor DI BERNARDINI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 31 ottobre 2025
Il Cancelliere
F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 24 settembre 2025, n. 163

Materia: trasporto pubblico locale

Parametri invocati: 117, comma quarto e sesto della Costituzione

Giudizio: conflitto di attribuzione tra enti

Ricorrente: Regione Calabria

Oggetto:
- artt. 2, comma 1, lettere *a*), *b*), *d*), *e*), *f*), *g*), *h*), *m*), *o*), *q*), *s*), *t*), *z*), *aa*), *bb*) ed *ee*), 3, commi 1, 2 e 3, da 4 a 10 nonché l'Allegato 2, richiamato dall'art. 4, l'Allegato 3 (Modello C), richiamato dall'art. 5, e l'Allegato 5, richiamato dall'art. 7, lettera *c*), del decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, 16 ottobre 2024, n. 226 (Modalità di tenuta e compilazione del foglio di servizio elettronico di cui all'articolo 11, comma 4, legge 15 gennaio 1992, n. 21, ai fini dello svolgimento del servizio di noleggio con conducente effettuato esclusivamente mediante autovettura o motocarrozzetta), adottato di concerto con il Ministero dell'interno;
- dei punti da 2 a 6 della circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 3 dicembre 2024, prot. n. 34247 (Chiarimenti in ordine alle modalità di funzionamento del sistema informatico per la compilazione e gestione del Foglio di Servizio elettronico, disciplinato con Decreto Interministeriale 26 ottobre 2024, n. 226), e delle fasi 2, 3 e 4 della circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 23 dicembre 2024, prot. n. 36861 (Programma progressivo di rilascio delle funzionalità del Registro Elettronico NCC e Taxi e del Foglio di Servizio Elettronico)

Esito: fondatezza dei ricorsi

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

La Regione Calabria ha promosso conflitto di attribuzione tra enti nei confronti dello Stato, chiedendo che la Corte dichiari che non spettava a quest'ultimo e, per esso, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'interno, adottare il d.interm. n. 226 del 2024. Tale provvedimento, nel disciplinare le modalità di tenuta e compilazione del FDSE e nell'individuare le specifiche tecniche, introduce nuovi obblighi e divieti per l'esercizio dell'attività di noleggio con conducente, che andrebbero a interferire con competenze legislative e amministrative regionali.

Con successivo ricorso la medesima ricorrente ha chiesto che la Corte dichiari che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, adottare le seguenti circolari ministeriali: n. 34247 del 2024, contenente chiarimenti sulle modalità di funzionamento del sistema informatico per la gestione del FDSE, e n. 36861 del 2024, riguardante il programma progressivo di rilascio delle funzionalità del registro elettronico NCC e taxi. Tali circolari, nel dare attuazione al richiamato decreto interministeriale, andrebbero a riprodurre e a rafforzare gli obblighi e i divieti posti a carico degli operatori NCC e comporterebbero, anch'esse, una invasione delle competenze regionali.

La Corte ritiene di riunire i procedimenti relativi ai suddetti ricorsi in quanto contemplano argomentazioni pienamente sovrapponibili e attengono a provvedimenti che, sebbene distinti, sono tra loro collegati.

In via preliminare, occorre richiamare il riparto di competenze costituzionali implicate, con riferimento alla regolamentazione oggetto degli atti impugnati.

La disciplina del servizio NCC rientra, in via generale, nell'ambito di competenza riferibile alla materia «trasporto pubblico locale». A seguito della riforma introdotta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), essa è ascritta alle competenze legislative regionali residuali, di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., e a quelle regolamentari regionali, di cui all'art. 117, sesto comma, Cost., come più volte sottolineato dalla Corte (*ex multis*, sentenze n. 183 del 2024, n. 137 e n. 78 del 2018, n. 30 del 2016 e n. 452 del 2007), anche con specifico riferimento al settore del «servizio pubblico di trasporto, di linea e non di linea» (sentenze n. 56 del 2020 e n. 5 del 2019).

L'inquadramento sopra richiamato non esclude la possibilità che lo specifico ambito tematico intersechi discipline finalizzate al perseguimento di finalità concorrenziali, suscettibili di essere attratte dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato, di natura finalistica e trasversale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. (*ex plurimis*, sentenza n. 206 del 2024).

In particolare, nella regolamentazione del servizio di trasporto NCC, può ben essere implicata la materia «tutela della concorrenza», là dove la disciplina statale persegua l'obiettivo di identificare un punto di equilibrio fra l'esercizio della libera iniziativa economica privata da parte dell'esercente il servizio NCC e la garanzia a favore dei titolari di licenze per taxi di potersi rivolgere a un'utenza indifferenziata. Solo questi ultimi, infatti, sono vincolati a un regime di obbligatorietà della prestazione e al rispetto di tariffe fisse determinate amministrativamente, a tutela dell'interesse pubblico «alla capillarità e doverosità del trasporto non di linea a costo contenuto» (sentenza n. 56 del 2020). Se, dunque, la materia «tutela della concorrenza» – che l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. declina in chiave funzionale – può intersecare, finanche con interventi di carattere analitico, materie di competenza regionale, compreso il trasporto pubblico locale, cionondimeno, l'esercizio della competenza legislativa statale trasversale non può eccedere i limiti della ragionevolezza e proporzionalità nel perseguimento della finalità che delimita il suo stesso perimetro.

Alla luce dei richiamati principi, devono essere esaminati i vari profili oggetto dei due ricorsi.

Il primo aspetto controverso discende dalla disciplina, di cui all'art. 4, comma 3, del d.interm. n. 226 del 2024, e dal correlato punto 4 della circ. MIT n. 34247 del 2024, che, relativamente ai servizi svolti con Modello B (partenza da luogo diverso dalla rimessa), prevedono la generazione di una "bozza" del FDSE e il vincolo temporale di almeno venti minuti che devono intercorrere tra la prenotazione e l'inizio della prestazione. Tale obbligo a carico dell'esercente il servizio NCC non trova alcun riscontro nella base legale costituita dall'art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992, che si limita a demandare al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con decreto adottato di concerto con il Ministero dell'interno, la definizione delle «specifiche tecniche» del foglio di servizio elettronico.

Inoltre, e soprattutto, l'introduzione di un tempo minimo operativo tra la prenotazione e la corsa risulta una misura sproporzionata rispetto alla finalità antielusiva, volta a evitare che il servizio NCC possa rivolgersi a una utenza indifferenziata, riservata ai soli titolari di licenze per taxi. Simile obiettivo, infatti, è già adeguatamente presidiato dal citato art. 11, comma 4, della legge quadro n. 21 del 1992, là dove prevede l'obbligo per l'esercente del servizio NCC di ricevere le richieste di servizio presso la rimessa o la sede, anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici, nonché quello di compilare e tenere il foglio di servizio elettronico e di esibirlo in caso di controlli. Per converso, la regola dei venti minuti fra la prenotazione e la prestazione del servizio determina un aggravio organizzativo e gestionale che travalica il limite della stretta necessità e, surrettiziamente, consegue lo stesso risultato sotteso alla disciplina che la Corte ha già dichiarato costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 56 del 2020.

Da un lato, infatti, l'intervallo minimo di venti minuti tra la prenotazione e l'inizio del servizio (art. 4, comma 3, lettera *a*, del d.interm. n. 226 del 2024), unitamente alla previsione secondo cui la partenza di quello nuovo deve coincidere con l'arrivo del precedente (lettera *b*, del comma appena citato), finisce per consentire l'inizio di un nuovo servizio, senza rientro in rimessa, solo nei casi in cui sul FSDE siano «registrate, sin dalla partenza dalla rimessa o dal pontile d'attracco, più prenotazioni di servizio oltre la prima» (art. 11, comma 4-*bis*, della legge n. 21 del 1992). Sennonché,

una tale restrizione della possibilità di effettuare la prestazione di trasporto NCC, senza rientro in rimessa, coincide proprio con la disciplina prevista dal citato art. 11, comma 4-*bis*, introdotto dall'art. 10-*bis*, comma 1, lettera *f*), del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, e dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla citata sentenza n. 56 del 2020.

Da un altro lato, fuori dai casi di più prenotazioni registrate sin dalla partenza da rimessa, la combinazione di tre vincoli – ovverosia, del divieto di stazionamento su suolo pubblico (art. 11, comma 3, della legge n. 21 del 1992), dell'intervallo minimo di venti minuti tra la prenotazione e l'inizio del servizio, nonché della necessaria coincidenza della partenza del nuovo servizio con l'arrivo del precedente (art. 4, comma 3, del d.interm. n. 226 del 2024) – comporta gravose conseguenze. Il vettore, che riceva una specifica prenotazione dopo la partenza dalla rimessa o durante il rientro, non può stazionare sul suolo pubblico, poiché non è in attesa del cliente (il che sarebbe consentito dall'art. 11, comma 4-*ter*, della legge n. 21 del 1992), bensì deve aspettare che decorra il tempo imposto dal decreto interministeriale e dalla circolare attuativa sopra richiamata. Di conseguenza, è costretto a circolare "a vuoto" oppure a rientrare in rimessa. In ambo i casi si generano inefficienze sistemiche e conseguenze negative per l'ambiente e, con il rientro in rimessa, si riproduce indirettamente quel medesimo vincolo, che era stato introdotto dall'art. 10-*bis*, comma 1, lettera *e*), del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, nell'art. 11, comma 4, secondo periodo, della legge n. 21 del 1992, dichiarato costituzionalmente illegittimo sempre dalla sentenza n. 56 del 2020.

In sostanza, la violazione del principio di proporzionalità – attuata peraltro con una indiretta riproposizione di vincoli che la Corte ha già reputato eccedenti la materia «tutela della concorrenza» – comporta una deviazione dal corretto esercizio della richiamata competenza statale trasversale, da cui discende una indebita interferenza con la competenza regionale residuale «trasporto pubblico locale», alla quale afferisce la regolamentazione delle modalità di esercizio del servizio NCC.

Il secondo profilo censurato con i due ricorsi è collegato alla disciplina prevista dagli artt. 2, comma 1, lettere *h*) ed *m*), e 5 del d.interm. n. 226 del 2024, nonché dal correlato punto 4 della circ. MIT n. 34247 del 2024.

La prima disposizione contempla la definizione normativa sia del «contratto di durata», quale «contratto di trasporto stipulato da un vettore NCC con un committente che non esercita anche in via indiretta attività di intermediazione tra la domanda e l'offerta di servizi NCC» (art. 2, comma 1, lettera *m*, del d.interm. n. 226 del 2024), sia del «committente», quale «soggetto che conclude con un vettore NCC un contratto di trasporto di persone a favore di sé stesso o comunque di una utenza differenziata» (lettera *h* del medesimo comma).

Dal coordinamento ermeneutico fra le richiamate previsioni e la disciplina concernente la compilazione del foglio di servizio per i contratti di durata (art. 5 del d.interm. n. 226 del 2024 e punto 4 della circ. MIT n. 34247 del 2024) si evince un divieto per l'esercente il servizio NCC di stipulare contratti di trasporto di durata con soggetti che svolgano, «anche in via indiretta», attività di intermediazione. Una espressione così lata finisce per abbracciare non solo ipotesi potenzialmente orientate a perseguire lo scopo antielusivo di evitare che l'intermediario svolga l'attività vietata all'esercente NCC, ovverosia che cerchi di intercettare una clientela indifferenziata, ma anche fattispecie non ascrivibili a tale finalità. Di conseguenza, la disciplina impugnata, nel riferirsi a coloro che svolgono, anche in maniera indiretta, attività di intermediazione, travalica il fine concorrenziale e comprime indebitamente l'autonomia contrattuale, che della concorrenza è naturale strumento. La violazione del principio di proporzionalità nel perseguimento del fine che legittima il richiamo alla competenza legislativa statale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., determina, anche in questo caso, una indebita interferenza con la materia di competenza regionale residuale «trasporto pubblico locale».

Infine, l'ultimo profilo censurato con i due ricorsi si focalizza sulla disciplina che impone in via esclusiva l'uso dell'applicazione informatica per la generazione, compilazione e tenuta del FDSE istituita presso il MIT. È quanto si evince dall'art. 2, comma 1, lettera *b*) e dall'art. 3 del d.interm. n. 226 del 2024 e dai correlati punti delle circolari ministeriali (in specie il punto 2 della circ. MIT n. 34247 del 2024 e le fasi 2, 3 e 4 della circ. MIT n. 36861 del 2024).

La scelta di imporre un sistema centralizzato, sviluppato dallo Stato, risulta eccedente rispetto alla finalità di assicurare la verifica telematica dei dati contenuti nel foglio di servizio. Le attività di controllo, infatti, possono ben essere garantite attraverso soluzioni alternative più rispettose della libera iniziativa economica privata e dell'autonomia organizzativa degli operatori economici. Basti evocare, a riguardo, l'adozione di sistemi aperti o interoperabili gestiti da soggetti certificati e accessibili alle autorità su richiesta, secondo modelli già consolidati in altri settori regolati.

Anche rispetto a tale ultimo profilo emerge, di riflesso, un'interferenza con la competenza regionale, legislativa e regolamentare, nella materia «trasporto pubblico locale», derivante da una disciplina delle modalità di esercizio del trasporto tramite NCC, che trascende i limiti della competenza legislativa statale trasversale nella materia «tutela della concorrenza».

Accertata la carenza di competenza statale con riferimento a tutti i profili di disciplina oggetto dei due ricorsi, la Corte dispone l'annullamento *in parte qua* degli atti impugnati.

SENTENZA N. 163
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, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti sorti a seguito degli artt. 2, comma 1, lettere *a*), *b*), *d*), *e*), *f*), *g*), *h*), *m*), *o*), *q*), *s*), *t*), *z*), *aa*), *bb*) ed *ee*), 3, commi 1, 2 e 3, da 4 a 10 nonché l'Allegato 2, richiamato dall'art. 4, l'Allegato 3 (Modello C), richiamato dall'art. 5, e l'Allegato 5, richiamato dall'art. 7, lettera *c*), del decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, 16 ottobre 2024, n. 226 (Modalità di tenuta e compilazione del foglio di servizio elettronico di cui all'articolo 11, comma 4, legge 15 gennaio 1992, n. 21, ai fini dello svolgimento del servizio di noleggio con conducente effettuato esclusivamente mediante autovettura o motocarrozzetta), adottato di concerto con il Ministero dell'interno; dei punti da 2 a 6 della circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 3 dicembre 2024, prot. n. 34247 (Chiarimenti in ordine alle modalità di funzionamento del sistema informatico per la compilazione e gestione del Foglio di Servizio elettronico, disciplinato con Decreto Interministeriale 26 ottobre 2024, n. 226), e delle fasi 2, 3 e 4 della circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 23 dicembre 2024, prot. n. 36861 (Programma progressivo di rilascio delle funzionalità del Registro Elettronico NCC e Taxi e del Foglio di Servizio Elettronico), promossi dalla Regione Calabria con ricorsi notificati il 16 dicembre 2024 e il 10 febbraio 2025, depositati in cancelleria il 30 dicembre 2024 e il 1° marzo 2025, rispettivamente iscritti ai numeri 3 del registro conflitti tra enti 2024 e 1 del registro conflitti tra enti 2025 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 3 e 11, prima serie speciale, dell'anno 2025.

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

udita nell'udienza pubblica del 23 settembre 2025 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

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

deliberato nella camera di consiglio del 24 settembre 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 30 dicembre 2024, iscritto al n. 3 reg. confl. enti del 2024, la Regione Calabria ha promosso conflitto di attribuzione tra enti nei confronti dello Stato, chiedendo che questa Corte dichiari che non spettava a quest'ultimo e, per esso, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'interno, adottare il d.interm. n. 226 del 2024. Tale provvedimento, nel disciplinare le modalità di tenuta e compilazione del FDSE e nell'individuare le specifiche tecniche, introduce nuovi obblighi e divieti per l'esercizio dell'attività di noleggio con conducente, che andrebbero a interferire con competenze legislative e amministrative regionali.

Con successivo ricorso, depositato il 1° marzo 2025, iscritto al n. 1 reg. confl. enti del 2025, la medesima ricorrente ha chiesto che questa Corte dichiari che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, adottare le seguenti circolari ministeriali: n. 34247 del

2024, contenente chiarimenti sulle modalità di funzionamento del sistema informatico per la gestione del FDSE, e n. 36861 del 2024, riguardante il programma progressivo di rilascio delle funzionalità del registro elettronico NCC e taxi. Tali circolari, nel dare attuazione al richiamato decreto interministeriale, andrebbero a riprodurre e a rafforzare gli obblighi e i divieti posti a carico degli operatori NCC e comporterebbero, anch'esse, una invasione delle competenze regionali.

La Regione Calabria ha chiesto, pertanto, l'annullamento, *in parte qua*, dei su citati atti, oltre a presentare un'istanza cautelare di sospensione dell'efficacia del decreto impugnato.

2.– I due ricorsi si focalizzano su tre profili della disciplina impugnata: *i*) l'imposizione di un vincolo temporale di almeno venti minuti tra la prenotazione e l'inizio del servizio NCC, per i casi in cui questo non abbia inizio dalla rimessa; *ii*) l'esclusione dalla possibilità di stipulare contratti di durata per il trasporto NCC di coloro che esercitano, anche solo in via indiretta, attività di intermediazione; *iii*) l'obbligo per gli esercenti il servizio NCC di avvalersi esclusivamente dell'applicazione informatica ministeriale per la compilazione del FDSE.

Secondo la Regione, gli atti impugnati non si sarebbero limitati a fissare le specifiche tecniche del foglio di servizio elettronico, ma avrebbero imposto obblighi all'esercente il servizio non idonei a perseguire finalità antielusive delle regole di concorrenza poste a favore dei titolari di licenze taxi.

Pertanto, a giudizio della ricorrente, la disciplina impugnata, nell'occuparsi delle modalità di esercizio del trasporto NCC, invaderebbe le materie «trasporto pubblico locale», «turismo» e «polizia amministrativa locale», di competenza legislativa e amministrativa regionale, ai sensi dell'art. 117, commi quarto e sesto, Cost.; violerebbe, inoltre, il principio di leale collaborazione e inciderebbe sulla competenza attribuita alle regioni dall'art. 117, quinto comma, Cost., sul presupposto della lamentata lesione dell'art. 49 TFUE.

3.– I due ricorsi in esame contemplano argomentazioni pienamente sovrapponibili e attengono a provvedimenti che, sebbene distinti, sono tra loro collegati.

L'identità sostanziale del contenuto dei ricorsi e il loro riferirsi alla medesima vicenda giuridica giustificano, secondo un costante orientamento di questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 260 del 2020), la riunione dei procedimenti, affinché siano decisi con un'unica sentenza.

4.– In via preliminare, occorre esaminare l'ammissibilità dei ricorsi.

4.1.– L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, con riferimento a entrambi, il difetto di tono costituzionale del conflitto.

Rileva, in proposito, che «[i]l presupposto fondante un ricorso per conflitto di attribuzione da parte della Regione avverso lo Stato è dato dall'inconfutabile dimostrazione [dell']interesse al ricorso, che si concretizza nell'attualità della lesione della propria sfera di competenza e nell'idoneità del ricorso a ripristinare l'assetto costituzionale delle attribuzioni». Nel caso di specie, nessuno dei due ricorsi sarebbe «volto al ripristino dell'ordine costituzionale delle competenze quanto [piuttosto] alla pretesa rimozione di un ostacolo ad una migliore competitività delle imprese di noleggio, estranea all'ordine costituzionale delle competenze».

Sempre la difesa statale, nell'atto di costituzione in giudizio relativo al secondo ricorso, eccepisce, inoltre, che «le circolari impugnate si limit[erebbero] a confermare il dettato del Decreto [...] di cui costituiscono applicazione e [sarebbero pertanto] prive di autonoma attitudine lesiva».

4.2.– Entrambe le eccezioni sono non fondate.

Va rammentato, in premessa, che le regioni possono proporre ricorso per conflitto di attribuzione tra enti, ai sensi dell'art. 39, primo comma, della legge n. 87 del 1953, quando lamentino non una qualsiasi violazione di principi costituzionali, bensì la lesione di una propria competenza legislativa o regolamentare (*ex plurimis*, sentenze n. 173 del 2023, n. 90 del 2022 e n. 22 del 2020). Tale effetto può discendere sia da un atto sia da un comportamento (sentenze n. 122 del 2013, n. 332 del 2011, n. 382 del 2006 e n. 211 del 1994) – purché dotati di efficacia e di rilevanza esterna – che siano vòlti a esprimere, in modo chiaro e inequivoco, la pretesa di esercitare una particolare competenza, lesiva della sfera di attribuzione costituzionale del ricorrente (sentenza n. 259 del 2019).

4.2.1.– Sulla base di tali presupposti deve rigettarsi, anzitutto, l'eccezione che lamenta il difetto di tono costituzionale dei conflitti.

La Regione Calabria sostiene che il d.interm. n. 226 del 2024 e le correlate circolari introducono obblighi e divieti che eccederebbero non solo dai limiti stabiliti dall'art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992, ma anche dal perimetro della competenza legislativa statale nella materia «tutela della concorrenza», andando a interferire con le attribuzioni costituzionali regionali, legislative e regolamentari, nelle materie «trasporto pubblico locale», «turismo» e «polizia amministrativa locale» (art. 117, commi quarto e sesto, Cost.).

Ebbene, in linea con la giurisprudenza di questa Corte, è sufficiente la prospettazione, da parte della ricorrente, che siano state lese le sue competenze costituzionali, per conferire al ricorso il necessario tono (sentenze n. 164 del 2021 e n. 259 del 2019). Basta, infatti, simile doglianza a far emergere l'interesse a ricorrere, qualificato dalla finalità di ripristinare l'integrità della sfera di attribuzioni costituzionali, che si assumono menomate (ancora, sentenza n. 259 del 2019).

4.2.2.– Parimenti non fondata è la seconda eccezione dell'Avvocatura, che adduce rispetto alle circolari impugnate la carenza di autonoma portata lesiva.

La circ. MIT n. 34247 del 2024, pur presentandosi formalmente come strumento interpretativo, non si limita a fornire indirizzi generali o soluzioni ermeneutiche, ma rivela un evidente intento dispositivo nei confronti dei destinatari, definendo specifiche modalità operative, che si traducono in una regolamentazione del servizio NCC.

Si manifesta, in tal modo, una chiara volontà dello Stato di esercitare la competenza rispetto alla quale la Regione lamenta una indebita interferenza (sentenze n. 245 e n. 174 del 1996).

Anche la circ. MIT n. 36861 del 2024 non si limita a riportare una descrizione sintetica delle fasi del percorso di implementazione dei servizi, ma, nel delineare un programma di attuazione, secondo modalità e tempi prestabiliti, assume portata dispositiva ed è espressione della volontà dello Stato di esercitare una propria competenza.

Se poi le lamentate interferenze siano effettivamente riscontrabili è una valutazione che attiene al merito, che non inficia, tuttavia, l'ammissibilità dei conflitti.

4.3.– A ciò si aggiunga che non incide sull'ammissibilità dei ricorsi l'avvenuto annullamento da parte del TAR Lazio, sezione terza, sentenze 4 agosto 2025, n. 15272, n. 15273, n. 15284 e n. 15288, del d.interm. n. 226 del 2024 e delle circolari attuative.

Secondo costante giurisprudenza costituzionale, il mero annullamento dell'atto impugnato non è di per sé sufficiente a determinare la cessazione della materia del contendere, là dove persista «l'interesse del ricorrente a ottenere una decisione sull'appartenenza del potere contestato» (sentenza n. 15 del 2024, che richiama la sentenza n. 224 del 2019).

Il giudizio concernente la tipologia di conflitto in esame è, infatti, diretto «a definire l'ambito delle sfere di attribuzione dei poteri confliggenti al momento della sua insorgenza, restando di regola insensibile agli sviluppi successivi delle vicende che al conflitto abbiano dato origine» (sentenza n. 106 del 2009).

Deve rilevarsi, allora, che, nel caso in esame, sussiste «un interesse all'accertamento, il quale trae origine dall'esigenza di porre fine […] ad una situazione di incertezza in ordine al riparto costituzionale delle attribuzioni» (sentenza n. 9 del 2013). Simile interesse, per un verso, trova conferma in quanto sostenuto nelle memorie e in udienza dalla stessa Regione Calabria e, per un altro verso, risulta ulteriormente suffragato dalla possibile impugnazione delle sentenze che hanno annullato gli atti oggetto dei medesimi conflitti.

5.– Nel merito, i ricorsi sono fondati, con assorbimento dell'istanza cautelare.

6.– In via preliminare, occorre richiamare il riparto di competenze costituzionali implicate, con riferimento alla regolamentazione oggetto degli atti impugnati.

6.1.– La disciplina del servizio NCC rientra, in via generale, nell'ambito di competenza riferibile alla materia «trasporto pubblico locale». A seguito della riforma introdotta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), essa è ascritta alle competenze legislative regionali residuali, di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., e a quelle regolamentari regionali, di cui all'art. 117, sesto comma, Cost., come più volte sottolineato da questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 183 del 2024, n. 137 e n. 78 del 2018, n. 30 del 2016 e n. 452 del 2007),

anche con specifico riferimento al settore del «servizio pubblico di trasporto, di linea e non di linea» (sentenze n. 56 del 2020 e n. 5 del 2019).

6.2.– L'inquadramento sopra richiamato non esclude la possibilità che lo specifico ambito tematico intersechi discipline finalizzate al perseguimento di finalità concorrenziali, suscettibili di essere attratte dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato, di natura finalistica e trasversale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. (*ex plurimis*, sentenza n. 206 del 2024).

In particolare, nella regolamentazione del servizio di trasporto NCC, può ben essere implicata la materia «tutela della concorrenza», là dove la disciplina statale persegua l'obiettivo di identificare un punto di equilibrio fra l'esercizio della libera iniziativa economica privata da parte dell'esercente il servizio NCC e la garanzia a favore dei titolari di licenze per taxi di potersi rivolgere a un'utenza indifferenziata. Solo questi ultimi, infatti, sono vincolati a un regime di obbligatorietà della prestazione e al rispetto di tariffe fisse determinate amministrativamente, a tutela dell'interesse pubblico «alla capillarità e doverosità del trasporto non di linea a costo contenuto» (sentenza n. 56 del 2020).

Se, dunque, la materia «tutela della concorrenza» – che l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. declina in chiave funzionale – può intersecare, finanche con interventi di carattere analitico, materie di competenza regionale, compreso il trasporto pubblico locale, cionondimeno, l'esercizio della competenza legislativa statale trasversale non può eccedere i limiti della ragionevolezza e proporzionalità nel perseguimento della finalità che delimita il suo stesso perimetro.

Come questa Corte ha già in passato evidenziato, «il riferimento alla tutela della concorrenza non può essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale» (sentenza n. 98 del 2017), sicché «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. 62 del 2025 e n. 206 del 2024; nello stesso senso, sentenza n. 56 del 2020). Il principio di proporzionalità «tanto più deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e regioni, quanto più la previsione statale comporti una significativa compressione […] dell'autonomia regionale» (sentenza n. 272 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 56 del 2020 e n. 206 del 2024), richiedendo di valutare se la norma, «tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (*ex plurimis*, sentenze n. 56 del 2020, n. 137 del 2018 e n. 272 del 2015).

Innestato nel contesto dei conflitti di attribuzione tra enti, il vaglio di ragionevolezza e di proporzionalità dell'esercizio di competenze legislative trasversali statali traccia la linea di demarcazione che consente di determinare l'eccedenza da tali competenze e l'interferenza con quelle regionali correlate alla specifica materia implicata (si è avvalsa del giudizio di proporzionalità, nell'ambito di conflitti di attribuzione fra Stato e regioni, la sentenza n. 374 del 2007 e, in termini simili, le sentenze n. 255 del 2019 e n. 207 del 2012).

7.– Alla luce dei richiamati principi, devono essere esaminati i vari profili oggetto dei due ricorsi.

7.1.– Il primo aspetto controverso discende dalla disciplina, di cui all'art. 4, comma 3, del d.interm. n. 226 del 2024, e dal correlato punto 4 della circ. MIT n. 34247 del 2024, che, relativamente ai servizi svolti con Modello B (partenza da luogo diverso dalla rimessa), prevedono la generazione di una "bozza" del FDSE e il vincolo temporale di almeno venti minuti che devono intercorrere tra la prenotazione e l'inizio della prestazione.

Tale obbligo a carico dell'esercente il servizio NCC non trova alcun riscontro nella base legale costituita dall'art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992, che si limita a demandare al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con decreto adottato di concerto con il Ministero dell'interno, la definizione delle «specifiche tecniche» del foglio di servizio elettronico.

Inoltre, e soprattutto, l'introduzione di un tempo minimo operativo tra la prenotazione e la corsa risulta una misura sproporzionata rispetto alla finalità antielusiva, volta a evitare che il servizio NCC possa rivolgersi a una utenza indifferenziata, riservata ai soli titolari di licenze per taxi. Simile obiettivo, infatti, è già adeguatamente presidiato dal citato art. 11, comma 4, della legge quadro n. 21

del 1992, là dove prevede l'obbligo per l'esercente del servizio NCC di ricevere le richieste di servizio presso la rimessa o la sede, anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici, nonché quello di compilare e tenere il foglio di servizio elettronico e di esibirlo in caso di controlli.

Per converso, la regola dei venti minuti fra la prenotazione e la prestazione del servizio determina un aggravio organizzativo e gestionale che travalica il limite della stretta necessità e, surrettiziamente, consegue lo stesso risultato sotteso alla disciplina che questa Corte ha già dichiarato costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 56 del 2020.

Da un lato, infatti, l'intervallo minimo di venti minuti tra la prenotazione e l'inizio del servizio (art. 4, comma 3, lettera *a*, del d.interm. n. 226 del 2024), unitamente alla previsione secondo cui la partenza di quello nuovo deve coincidere con l'arrivo del precedente (lettera *b*, del comma appena citato), finisce per consentire l'inizio di un nuovo servizio, senza rientro in rimessa, solo nei casi in cui sul FSDE siano «registrate, sin dalla partenza dalla rimessa o dal pontile d'attracco, più prenotazioni di servizio oltre la prima» (art. 11, comma 4-*bis*, della legge n. 21 del 1992). Sennonché, una tale restrizione della possibilità di effettuare la prestazione di trasporto NCC, senza rientro in rimessa, coincide proprio con la disciplina prevista dal citato art. 11, comma 4-*bis*, introdotto dall'art. 10-*bis*, comma 1, lettera *f*), del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, e dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla citata sentenza n. 56 del 2020.

Da un altro lato, fuori dai casi di più prenotazioni registrate sin dalla partenza da rimessa, la combinazione di tre vincoli – ovverosia, del divieto di stazionamento su suolo pubblico (art. 11, comma 3, della legge n. 21 del 1992), dell'intervallo minimo di venti minuti tra la prenotazione e l'inizio del servizio, nonché della necessaria coincidenza della partenza del nuovo servizio con l'arrivo del precedente (art. 4, comma 3, del d.interm. n. 226 del 2024) – comporta gravose conseguenze.

Il vettore, che riceva una specifica prenotazione dopo la partenza dalla rimessa o durante il rientro, non può stazionare sul suolo pubblico, poiché non è in attesa del cliente (il che sarebbe consentito dall'art. 11, comma 4-*ter*, della legge n. 21 del 1992), bensì deve aspettare che decorra il tempo imposto dal decreto interministeriale e dalla circolare attuativa sopra richiamata. Di conseguenza, è costretto a circolare "a vuoto" oppure a rientrare in rimessa. In ambo i casi si generano inefficienze sistemiche e conseguenze negative per l'ambiente e, con il rientro in rimessa, si riproduce indirettamente quel medesimo vincolo, che era stato introdotto dall'art. 10-*bis*, comma 1, lettera *e*), del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, nell'art. 11, comma 4, secondo periodo, della legge n. 21 del 1992, dichiarato costituzionalmente illegittimo sempre dalla sentenza n. 56 del 2020.

In sostanza, la violazione del principio di proporzionalità – attuata peraltro con una indiretta riproposizione di vincoli che questa Corte ha già reputato eccedenti la materia «tutela della concorrenza» – comporta una deviazione dal corretto esercizio della richiamata competenza statale trasversale, da cui discende una indebita interferenza con la competenza regionale residuale «trasporto pubblico locale», alla quale afferisce la regolamentazione delle modalità di esercizio del servizio NCC.

7.2.– Il secondo profilo censurato con i due ricorsi è collegato alla disciplina prevista dagli artt. 2, comma 1, lettere *h*) ed *m*), e 5 del d.interm. n. 226 del 2024, nonché dal correlato punto 4 della circ. MIT n. 34247 del 2024.

La prima disposizione contempla la definizione normativa sia del «contratto di durata», quale «contratto di trasporto stipulato da un vettore NCC con un committente che non esercita anche in via indiretta attività di intermediazione tra la domanda e l'offerta di servizi NCC» (art. 2, comma 1, lettera *m*, del d.interm. n. 226 del 2024), sia del «committente», quale «soggetto che conclude con un vettore NCC un contratto di trasporto di persone a favore di sé stesso o comunque di una utenza differenziata» (lettera *h* del medesimo comma).

Dal coordinamento ermeneutico fra le richiamate previsioni e la disciplina concernente la compilazione del foglio di servizio per i contratti di durata (art. 5 del d.interm. n. 226 del 2024 e punto 4 della circ. MIT n. 34247 del 2024) si evince un divieto per l'esercente il servizio NCC di stipulare

contratti di trasporto di durata con soggetti che svolgano, «anche in via indiretta», attività di intermediazione.

Una espressione così lata finisce per abbracciare non solo ipotesi potenzialmente orientate a perseguire lo scopo antielusivo di evitare che l'intermediario svolga l'attività vietata all'esercente NCC, ovverosia che cerchi di intercettare una clientela indifferenziata, ma anche fattispecie non ascrivibili a tale finalità.

A titolo esemplificativo, il richiamo a chi svolga solo indirettamente attività di intermediazione è tale da inibire anche ad alberghi, agenzie di viaggio o *tour operator* di concludere contratti di durata per assicurare ai propri clienti servizi di trasporto certi, rapidi e a prezzi concordati, posto che sicuramente tali soggetti finiscono per svolgere, quanto meno indirettamente, una attività di intermediazione.

Sennonché, non può ritenersi che pregiudichi l'interesse pubblico sotteso alla distinzione tra il servizio taxi e quello NCC consentire a taluni di negoziare le condizioni di un servizio di trasporto da assicurare ai propri clienti.

Di conseguenza, la disciplina impugnata, nel riferirsi a coloro che svolgono, anche in maniera indiretta, attività di intermediazione, travalica il fine concorrenziale e comprime indebitamente l'autonomia contrattuale, che della concorrenza è naturale strumento.

La violazione del principio di proporzionalità nel perseguimento del fine che legittima il richiamo alla competenza legislativa statale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., determina, anche in questo caso, una indebita interferenza con la materia di competenza regionale residuale «trasporto pubblico locale».

7.3.– Infine, l'ultimo profilo censurato con i due ricorsi si focalizza sulla disciplina che impone in via esclusiva l'uso dell'applicazione informatica per la generazione, compilazione e tenuta del FDSE istituita presso il MIT. È quanto si evince dall'art. 2, comma 1, lettera *b*) e dall'art. 3 del d.interm. n. 226 del 2024 e dai correlati punti delle circolari ministeriali (in specie il punto 2 della circ. MIT n. 34247 del 2024 e le fasi 2, 3 e 4 della circ. MIT n. 36861 del 2024).

La scelta di imporre un sistema centralizzato, sviluppato dallo Stato, risulta eccedente rispetto alla finalità di assicurare la verifica telematica dei dati contenuti nel foglio di servizio. Le attività di controllo, infatti, possono ben essere garantite attraverso soluzioni alternative più rispettose della libera iniziativa economica privata e dell'autonomia organizzativa degli operatori economici. Basti evocare, a riguardo, l'adozione di sistemi aperti o interoperabili gestiti da soggetti certificati e accessibili alle autorità su richiesta, secondo modelli già consolidati in altri settori regolati.

Per converso, l'imposizione di un'applicazione proprietaria, accessibile solo mediante Sistema pubblico di identità digitale (SPID) o Carta d'identità elettronica (CIE) e non interoperabile con altri strumenti tecnologici, non solo non persegue con strumenti proporzionati la finalità concorrenziale di tutelare l'attività di chi esercita il servizio di trasporto tramite taxi, ma si pone in contrasto con il principio di neutralità tecnologica. Quest'ultimo è stato riconosciuto da diversi atti normativi europei: anzitutto, la direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche; inoltre, il regolamento (UE) n. 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale), il regolamento (UE) n. 2024/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2024, relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, il regolamento n. 2024/1309 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica Gigabit, che modifica il regolamento (UE) 2015/2120 e abroga la direttiva 2014/61/UE (regolamento sull'infrastruttura Gigabit) e la direttiva (UE) n. 2024/1275 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, sulla prestazione energetica nell'edilizia. Ebbene, tale principio – in quanto ispirato all'esigenza di non avvantaggiare un sistema tecnologico su altri parimenti capaci di realizzare il medesimo obiettivo

normativo – sottende esso stesso la tutela della concorrenza. Dunque, in base a esso, l'amministrazione, nel definire le specifiche tecniche, avrebbe potuto e dovuto evitare soluzioni proprietarie o escludenti, con i relativi vincoli, favorendo invece l'interoperabilità e la flessibilità.

Anche rispetto a tale ultimo profilo emerge, di riflesso, un'interferenza con la competenza regionale, legislativa e regolamentare, nella materia «trasporto pubblico locale», derivante da una disciplina delle modalità di esercizio del trasporto tramite NCC, che trascende i limiti della competenza legislativa statale trasversale nella materia «tutela della concorrenza».

8.– Accertata la carenza di competenza statale con riferimento a tutti i profili di disciplina oggetto dei due ricorsi, deve essere disposto l'annullamento *in parte qua* degli atti impugnati.

9.– Restano assorbite le doglianze concernenti l'invasione delle competenze regionali residuali, legislative e regolamentari, nelle materie «turismo» e «polizia amministrativa locale», di cui all'art. 117, commi quarto e sesto, Cost.; l'interferenza con la competenza regionale di cui all'art. 117, quinto comma, Cost., in relazione al ritenuto *vulnus* all'art. 49 TFUE, e la lesione del principio di leale collaborazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'interno, adottare il decreto 16 ottobre 2024, n. 226, recante la disciplina delle modalità di tenuta e di compilazione del foglio di servizio elettronico (FDSE) per il servizio di noleggio con conducente (NCC), limitatamente a:

a) l'art. 4, comma 3, che introduce il vincolo temporale di almeno venti minuti tra la prenotazione e l'inizio del servizio NCC, per i casi in cui questo non inizi dalla rimessa o dalle aree di cui all'art. 11, comma 6, della legge n. 21 del 1992;

b) gli artt. 2, comma 1, lettere *h*) ed *m*), e 5, che impediscono la stipula di contratti di durata con operatori NCC a soggetti che svolgono anche in via indiretta attività di intermediazione;

c) gli artt. 2, comma 1, lettera *b*), e 3, che impongono all'esercente NCC l'utilizzo esclusivo dell'applicazione informatica ministeriale per la compilazione del foglio di servizio elettronico;

2) *dichiara* che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti adottare:

a) la circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 3 dicembre 2024, prot. n. 34247 (Chiarimenti in ordine alle modalità di funzionamento del sistema informatico per la compilazione e gestione del Foglio di Servizio elettronico, disciplinato con Decreto Interministeriale 26 ottobre 2024, n. 226), nei punti da 2 a 6, là dove danno attuazione agli artt. 2, comma 1, lettere *b*), *h*) ed *m*), 3, 4, comma 3, e 5 del d.interm. n. 226 del 2024;

b) la circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 23 dicembre 2024, prot. n. 36861 (Programma progressivo di rilascio delle funzionalità del Registro Elettronico NCC e Taxi e del Foglio di Servizio Elettronico), limitatamente alle fasi 2, 3 e 4;

3) *annulla* per l'effetto le richiamate disposizioni degli atti impugnati.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 settembre 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Emanuela NAVARRETTA, Redattrice
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria
Depositata in Cancelleria il 4 novembre 2025
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 21 ottobre 2025, n. 174

Materia: armonizzazione dei bilanci pubblici.

Parametri invocati: articoli 3, 32, 81, 97 primo comma, 117 commi secondo, lettere *e*) e *m*), e terzo, e articolo 119, primo comma, della Costituzione.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Rimettente: Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania.

Oggetto: art. 22 commi 1, lettera *a*) e 2 della legge della Regione Campania 29 luglio 1998 n.10.

Esito: illegittimità costituzionale dell'art.22, comma 1, lettera *a)*, e 2 della legge della Regione Campania 29 luglio 1998, n. 10, nel testo antecedente alle modifiche apportate dalla legge della Regione Campania 30 dicembre 2024, n. 25 in riferimento all'articolo 117 secondo comma, lettere *e*) della Costituzione.

Estensore nota: Selene Samà

Sintesi:

La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, ha dubitato della legittimità costituzionale dell'articolo 22 commi 1, lettera *a)* e 2 della legge della Regione Campania n. 10 del 1998, in riferimento agli articoli 3, 32, 81, 97 primo comma, 117 commi secondo, lettere *e)* e *m)*, e terzo, e articolo 119, primo comma, della Costituzione.

Le questioni, sollevate nel giudizio di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2023, riguardavano il finanziamento dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (ARPAC). La rilevanza della questione – osservava il giudice *a quo* – è correlata alla *"conformazione del giudizio di parificazione, conseguente alla «rinnovata funzione» del bilancio pubblico"*, a cui la legge di riforma costituzionale 20 aprile 2012, n.1 avrebbe riconosciuto "*la natura di bene pubblico"*.

Le norme impugnate, ad avviso del rimettente, avrebbero consentito di finanziare indistintamente le funzioni attribuite all'Agenzia, attraverso una quota di risorse del Fondo sanitario regionale, nella misura determinata annualmente con la legge di approvazione del bilancio regionale o sue variazioni. Il giudice *a quo* osservava che la legge reg. Campania n. 10 del 1998, istitutiva di ARPAC, avesse trasferito alla stessa le funzioni ambientali esercitate antecedentemente dalle unità sanitarie locali, senza tuttavia "*alcuna precisa definizione delle funzioni trasferite né dei parametri per la definizione delle risorse da impegnare."* In assenza di una puntuale individuazione delle attività svolte dall'Agenzia, distinte tra funzioni ambientali e sanitarie, e di una precisa correlazione tra quelle riconducibili ai LEA e le risorse vincolate del Fondo sanitario regionale, sarebbe *«scaturito un meccanismo di finanziamento dell'ARPAC essenzialmente affidato al sistematico trasferimento di risorse del fondo sanitario regionale per sostenere indistintamente e genericamente le funzioni trasferite alla stessa Agenzia […], determinando un concreto sviamento dell'uso di risorse vincolate per legge a presidio del bene incomprimibile salute».* Per questi motivi, veniva prospettata la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*) Cost., in relazione alla norma interposta di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 – in via sopravvenuta stante l'antecedenza temporale della norma impugnata rispetto sia al d.lgs. 118/2011 che alla riforma costituzionale del 2001 – che richiede, ad avviso del rimettente, una puntuale individuazione delle entrate e delle uscite connesse al finanziamento del Servizio sanitario regionale. Il rimettente segnalava anche la possibile violazione sia degli articoli 81, 97, primo comma e 119 primo comma Cost., posti a presidio dell'equilibrio di bilancio e del buon andamento della finanza pubblica, che dell'articolo 117, secondo comma, lettera

m) Cost., in relazione alla predetta norma interposta, in quanto – ad avviso del rimettente – l'utilizzo di risorse sanitarie vincolate per il generico funzionamento dell'ARPAC, sarebbe stato *"suscettibile di pregiudicare l'effettiva erogazione dei LEA"*, con conseguente violazione della riserva statale prevista per l'esercizio della competenza legislativa in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Infine il giudice *a quo* prospettava anche la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto la Regione avrebbe utilizzato risorse collegate ai LEA anche per attività diverse, assumendo quindi oneri ulteriori, in contrasto con quanto previsto dal piano di rientro dal disavanzo sanitario a cui è sottoposta la Regione, in violazione dell'"*obbligo di contenimento della spesa pubblica, quale principio di coordinamento della finanza pubblica"*.

La Regione Campania si costituiva in giudizio contestando l'ammissibilità per irrilevanza, prima che per infondatezza delle questioni sollevate. Secondo la difesa regionale, le funzioni svolte da ARPAC riconducibili direttamente a quelle sanitarie, costituivano una quota significativa delle attività complessivamente svolte dall'Agenzia, pertanto non sarebbe stato irragionevole che circa l'84% delle risorse destinate – come osservato dal rimettente - provenissero dal Fondo sanitario regionale, inidoneo, sosteneva la Regione, a coprire per intero le spese sostenute dall'Agenzia per le attività afferenti ai LEA.

In via preliminare, la Corte, dopo aver dichiarato inammissibile l'intervento in giudizio del Procuratore generale della Corte dei conti, rilevava come la modifica normativa delle disposizioni censurate, operata dall'art. 40 comma 1 lettera *b*) della legge reg. Campania n. 25 del 2024, che aveva introdotto la rendicontazione analitica delle risorse a valere sulla quota di Fondo sanitario assegnata, sottoponendo le risultanze alla verifica di una cabina di regia, non avesse inciso sulla rilevanza delle questioni. Per stabilire esattamente il risultato di amministrazione dell'esercizio 2023 e di conseguenza la corretta parifica del bilancio regionale della Campania per l'anno di riferimento, rilevavano le norme vigenti *ratione temporis,* tra le quali quelle oggetto di censura.

Sempre in via preliminare, la Corte riteneva infondata l'eccezione di inammissibilità per irrilevanza delle questioni sollevata dalla Regione Campania. Chiarito che il giudizio sulla rilevanza, sul quale la Corte costituzionale opera un limitato "*controllo meramente esterno*", sia riservato al rimettente, il giudice delle leggi osserva che il riferimento fatto dalla difesa regionale al *"rischio di un uso promiscuo di risorse ontologicamente funzionali alle prestazioni essenziali di assistenza, non rivela un difetto di motivazione sulla rilevanza, come eccepito dalla Regione, bensì evidenzia gli effetti patologici consentiti dalla disposizione censurata"*.

Nel merito del ricorso, ritenute assorbite le questioni inerenti agli articoli 3, 32, 81, 97 primo comma, 117, commi secondo, lettera *m)*, e terzo, nonché all'art. 119, primo comma, la Corte ritiene fondata la questione sollevata inerente alla competenza legislativa esclusiva statale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *e*) in relazione alla norma interposta di cui all'art. 20 comma 1 d.lgs.118 del 2011. Richiamandosi alle considerazioni svolte in precedenti pronunce (n.1/2024 e n.150/2025), la Corte costituzionale osserva che detta norma è posta a presidio della garanzia, nell'ambito del bilancio regionale, di "*un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale"*.

Per questi motivi, l'assegnazione indistinta di risorse ad ARPAC, provenienti da una quota del Fondo sanitario regionale stabilita annualmente con legge regionale di approvazione del bilancio, o sue variazioni, senza puntuale corrispondenza tra le funzioni svolte dall'Agenzia, in particolare quelle sanitarie afferenti ai LEA e le risorse stanziate, come previsto dalle norme impugnate della legge reg. Campania n.10 del 1998 nel testo antecedente le modifiche apportate dalla legge reg. n. 25 del 2024, viola la competenza legislativa dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all'art. 117 secondo comma lettera *e*) Cost.

SENTENZA N. 174
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, commi 1, lettera *a)*, e 2, della legge della Regione Campania 29 luglio 1998, n. 10 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania), promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, nel giudizio di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2023, con ordinanza del 3 marzo 2025, iscritta al n. 53 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione della Regione Campania, nonché l'atto di intervento del Procuratore generale della Corte dei conti;

udito nell'udienza pubblica del 21 ottobre 2025 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi il Vice procuratore generale della Corte dei conti Giulio Stolfi per il Procuratore generale della Corte dei conti e l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania;

deliberato nella camera di consiglio del 21 ottobre 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, nel giudizio di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2023, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 53 del 2025), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 22, commi 1, lettera *a)*, e 2, della legge reg. Campania n. 10 del 1998, in riferimento agli artt. 3, 32, 81, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettere *e)* e *m)*, e terzo, nonché all'art. 119, primo comma, Cost.

Secondo il rimettente, tali disposizioni, che dettano norme sul finanziamento dell'ARPAC, avrebbero consentito il trasferimento indistinto di risorse del Fondo sanitario regionale per finanziare genericamente tutti i compiti assegnati all'ARPAC, nella misura determinata, per l'esercizio finanziario 2023, dagli stanziamenti di bilancio approvati con la legge reg. Campania n. 19 del 2022.

Per questa ragione, sussisterebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., in relazione alla norma interposta di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, «in via sopravvenuta, essendo il testo normativo antecedente non solo al d.lgs. n. 118/2011, ma anche alla riforma costituzionale del 2001».

Il rimettente, richiamata la sentenza di questa Corte n. 1 del 2024, sostiene che le disposizioni censurate altererebbero la struttura del perimetro sanitario prescritto dal citato art. 20, che impone un'esatta individuazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del Servizio sanitario regionale, vanificando così gli obiettivi di armonizzazione contabile che la disposizione normativa statale persegue.

Il giudice *a quo* prospetta anche la violazione, in relazione alla medesima norma interposta, dell'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa sulla

determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in quanto la destinazione a generico favore del funzionamento dell'ARPAC di risorse del perimetro sanitario sarebbe suscettibile di pregiudicare l'effettiva erogazione dei LEA, minando la stessa tutela del diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., da assicurare su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 3 Cost.

Si sarebbe anche concretizzata la lesione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., posti a garanzia dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità della spesa, a causa dell'ampliamento della capacità di spesa ordinaria derivante dall'aver destinato risorse riservate ai LEA a finalità estranee al perimetro, che la Regione avrebbe dovuto soddisfare attraverso risorse ordinarie di bilancio.

Infine, sarebbe violato l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la Regione Campania, sottoposta ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario, utilizzerebbe risorse strettamente correlate ai LEA anche per attività "extra LEA", determinando l'assunzione di oneri aggiuntivi, in contrasto con gli obiettivi di risanamento del piano di rientro e violando quindi l'obbligo di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica.

2.– In via preliminare, va ribadita l'inammissibilità dell'intervento spiegato nel presente giudizio dal Procuratore generale della Corte dei conti, per le ragioni indicate nell'ordinanza letta all'udienza del 21 ottobre 2025, allegata alla presente sentenza.

3.– Sempre in via preliminare, va rilevato che l'art. 40, comma 1, lettera *b)*, della legge reg. Campania n. 25 del 2024 ha sostituito la lettera *a)* del comma 1 dell'art. 22 della legge reg. Campania n. 10 del 1998 con la seguente: «*a)* quota del Fondo sanitario regionale determinata annualmente sulla base delle attività e dei costi riferibili, direttamente e indirettamente, alla prevenzione e al controllo dei rischi sanitari correlati all'erogazione dei LEA in coerenza con le previsioni del programma di attività di cui al comma 1-*bis* dell'articolo 6. L'Agenzia, entro il 28 febbraio di ciascun anno, rendiconta analiticamente l'impiego delle risorse a valere sulla quota assegnata, sottoponendone le risultanze alla verifica della cabina di regia di cui al comma 1-*bis* dell'articolo 6».

Con tale modifica normativa, entrata in vigore il 1° gennaio 2025, si è introdotto un meccanismo di finanziamento dell'ARPAC che stabilisce, nei sensi auspicati dal rimettente, una correlazione tra la quota del Fondo sanitario regionale destinata annualmente al finanziamento di tale Agenzia e l'erogazione, da parte della stessa, di servizi afferenti ai LEA.

La novella, tuttavia, non influisce sulla rilevanza delle questioni.

Da un lato, è inequivoco che il rimettente abbia censurato l'art. 22, comma 1, lettera *a)*, nel testo antecedente alla citata modifica, secondo cui il finanziamento dell'Agenzia avveniva attraverso una «quota del fondo sanitario regionale da definirsi sulla base della spesa storica di personale e di attività delle funzioni trasferite all'A.R.P.A.C., di cui all'articolo 17 della presente legge, nonché delle attività previste dai piani di lavoro».

D'altro lato, per la corretta determinazione del risultato di amministrazione dell'esercizio finanziario 2023, cui si riferisce il giudizio di parificazione *a quo*, vengono in rilievo le previsioni vigenti pro tempore, tra le quali rientra la disposizione regionale nella formulazione oggetto di censura da parte del rimettente (in senso analogo, sentenza n. 1 del 2024, che richiama la sentenza n. 233 del 2022).

Va precisato che la descritta modifica normativa non influisce neppure sulla rilevanza delle questioni concernenti il comma 2 dello stesso art. 22, alla stregua del quale «[l]'entità delle assegnazioni di cui alla lettera *a)*, comma 1, viene determinata con la legge di approvazione del bilancio regionale o di sue variazioni».

Nonostante la natura mobile del rinvio alla lettera *a)* del comma 1 dell'art. 22 previsto nel comma 2 dello stesso articolo, in mancanza di elementi espressi o taciti che inducano a qualificarlo come rinvio fisso, la modifica della norma richiamata non viene in rilievo nel giudizio di parificazione *a quo*, per le ragioni sopra esposte. In tale giudizio, dunque, il medesimo comma 2 è applicabile *ratione temporis* nella parte in cui rinviava alla lettera *a)* del comma 1 nel testo antecedente alla modifica apportata dal citato art. 40, comma 1, lettera *b)*, della legge reg. Campania n. 25 del 2024.

4.– Sempre in via preliminare, infine, la Regione Campania ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, per difetto di rilevanza, in quanto lo stesso rimettente non negherebbe che l'ARPAC possa svolgere anche attività afferenti ai LEA, imperniando tutte le censure sul mero «rischio di un uso promiscuo di risorse ontologicamente funzionali alle prestazioni essenziali di assistenza».

Il rimettente avrebbe errato nel ritenere che le attività riconducibili ai LEA costituiscano una minima parte delle complessive attività svolte dall'ARPAC, come dimostrerebbe il fatto che i costi sostenuti da quest'ultima per i LEA non sono interamente coperti dalla quota del Fondo sanitario regionale ad essa destinata. Di conseguenza, il medesimo rimettente avrebbe errato nel considerare irragionevole il fatto che l'84 per cento circa delle risorse dell'ARPAC per l'anno 2023 provenga dal fondo sanitario vincolato a finanziare i LEA.

L'eccezione è infondata.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, ai fini dell'ammissibilità delle questioni è sufficiente che la norma censurata sia applicabile nel giudizio *a quo* e che la pronuncia di accoglimento possa influire quantomeno sul percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale. Il giudizio sulla rilevanza, quindi, è riservato al rimettente e, rispetto a esso, questa Corte effettua un controllo meramente esterno, limitato ad accertare che la motivazione non sia implausibile, non sia palesemente erronea e non sia contraddittoria, senza spingersi fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice a *quo* a determinate conclusioni, potendo sindacare tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (tra le tante, sentenze n. 129 del 2025, n. 164, n. 160 e n. 139 del 2023).

Il rimettente ha esposto con chiarezza le ragioni che rendono necessaria l'applicazione, nel giudizio di parifica *a quo*, della disposizione regionale censurata, costituente il titolo legislativo che ha generato la spesa relativa al funzionamento dell'ARPAC. Inoltre, sulla scorta di una completa ricostruzione del quadro normativo di riferimento, ha interpretato tale disposizione nel senso che essa consente di destinare una quota del Fondo sanitario regionale al finanziamento indistinto e generico di tutti i compiti assegnati dalla stessa legislazione regionale all'Agenzia, compiti che solo in minima parte consistono nell'erogazione dei LEA. In base a queste premesse, e a seguito di un approfondito contraddittorio svoltosi in fase istruttoria (sull'importanza di una accurata istruttoria in sede di giudizio di parifica sul finanziamento delle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, si veda Corte dei conti, sez. riun., n. 12 del 2025), il rimettente ha poi ritenuto irragionevole concludere, come sostenuto dalla Regione, che l'intera quota del Fondo sanitario regionale trasferita all'ARPAC, pari all'84 per cento circa del finanziamento totale, fosse connessa ai LEA, stante l'assenza di un meccanismo legislativo in grado di assicurare tale correlazione.

In questo complessivo quadro motivazionale, il riferimento al «rischio di un uso promiscuo di risorse ontologicamente funzionali alle prestazioni essenziali di assistenza» non rivela un difetto di motivazione sulla rilevanza, come eccepito dalla Regione, bensì evidenzia gli effetti "patologici" consentiti dalla disposizione censurata.

In assenza di implausibilità, palese erroneità e contraddittorietà della motivazione, eventuali difetti o lacune dell'accertamento compiuto dal rimettente, all'esito dell'istruttoria svolta, non riguarderebbero la rilevanza delle questioni, ma il merito dello stesso giudizio *a quo*, che è sottratto al sindacato di questa Corte.

5.– Nel merito, la questione sollevata in riferimento alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione alla norma interposta sul perimetro sanitario di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, è fondata.

6.– Vanno richiamate, al riguardo, le considerazioni già svolte da questa Corte nella sentenza n. 1 del 2024 – e confermate dalla recente sentenza n. 150 del 2025, che ha definito una questione analoga, avente per oggetto disposizioni legislative della Regione Umbria – riguardanti la norma interposta di cui all'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011. Essa richiede alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, «un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale», al dichiarato fine di consentire la

confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di programmazione finanziaria sanitaria. Per conseguire tale obiettivo, nello stesso comma 1 si prevede l'adozione di un'articolazione di capitoli di bilancio che consenta di garantire «separata evidenza» delle grandezze ivi tipizzate, la prima delle quali, nella sezione A) «[e]ntrate» (lettera *a*), indica il «finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante» dalle richiamate fonti di programmazione, cui corrisponde, alla lettera *a)* della sezione B) «[s]pesa», la «spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA [...]». Per il perimetro sanitario così portato ad evidenza, sono poi fissate specifiche regole contabili che, come precisa il successivo comma 2, sono volte a «garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria».

La più volte citata sentenza n. 1 del 2024 ha, quindi, affermato che la disposizione della Regione siciliana in quell'occasione censurata, riguardante il meccanismo di funzionamento della locale agenzia per la protezione dell'ambiente, «nel prevedere che tutte le spese per il funzionamento dell'Agenzia potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nel Fondo sanitario regionale, si pone in contrasto con la norma interposta di cui al menzionato art. 20, poiché, nel testo vigente *ratione temporis*, assegnava risorse all'ARPA in maniera indiscriminata, senza distinguere tra quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA e quelle destinate a prestazioni dell'Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il Fondo sanitario regionale».

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

7.– Tornando al presente giudizio, anche l'art. 22 della legge reg. Campania n. 10 del 1998 prevede, alla lettera *a)* del comma 1, nel testo applicabile *ratione temporis*, una assegnazione indiscriminata di risorse all'ARPAC, senza distinguere tra quelle sanitarie – e, al loro interno, quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA – e quelle destinate a prestazioni dell'Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il Fondo sanitario regionale.

Inoltre, il comma 2 del medesimo art. 22 stabilisce, nel rinviare alla lettera *a)* del comma 1 sempre nel testo applicabile *ratione temporis*, come determinare annualmente l'entità della quota del Fondo sanitario regionale destinata a finanziare in modo indistinto e generico tutti i compiti assegnati all'Agenzia.

Dunque, le disposizioni censurate, prevedendo che tutte le spese per il funzionamento dell'Agenzia possano trovare copertura, in maniera indistinta, nel Fondo sanitario regionale, senza differenziare le attività sanitarie da quelle ad esse estranee, e stabilendo altresì che l'ammontare di tali indiscriminate assegnazioni di risorse sia determinato con la legge di approvazione del bilancio regionale o di sue variazioni, hanno violato la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, avuto riguardo all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Ne consegue la fondatezza della questione sollevata dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.

8.– Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, lettera *a)*, della legge reg. Campania n. 10 del 1998, nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 40, comma 1, lettera *b)*, della legge reg. Campania n. 25 del 2024.

Deve essere dichiarata altresì l'illegittimità costituzionale del comma 2 dello stesso art. 22, nella parte in cui rinviava alla lettera *a)* del comma 1 del medesimo articolo nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 40, comma 1, lettera *b)*, della legge reg. Campania n. 25 del 2024.

Restano assorbite le ulteriori questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 32, 81, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettera *m)*, e terzo, nonché all'art. 119, primo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, lettera *a)*, della legge della Regione Campania 29 luglio 1998, n. 10 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania), nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 40, comma 1, lettera *b)*, della legge della Regione Campania 30 dicembre 2024, n. 25 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2025-2027 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale per il 2025);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della legge reg. Campania n. 10 del 1998, nella parte in cui rinviava alla lettera *a)* del comma 1 dello stesso art. 22 nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 40, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Campania n. 25 del 2024.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Marco D'ALBERTI, Redattore
Igor DI BERNARDINI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2025
Il Cancelliere
Igor DI BERNARDINI

ALLEGATO:

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 21 OTTOBRE 2025

ORDINANZA

Rilevato che nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22, commi 1, lettera *a*), e 2, della legge della Regione Campania 29 luglio 1998, n. 10 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania), sollevato dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, con ordinanza del 3 marzo 2025, iscritta al n. 53 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2025, il Procuratore generale della Corte dei conti, nella asserita qualità di titolare di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, ha chiesto di intervenire con atto depositato il 16 aprile 2025.

Considerato che, per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) i soli soggetti parti del giudizio *a quo*, oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (tra le molte, sentenze n. 59 e n. 39 del 2024, quest'ultima con allegata ordinanza letta all'udienza pubblica del 24 gennaio 2024; n. 206 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza pubblica del 4 giugno 2019, e n. 173 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza pubblica del 18 giugno 2019);

che nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale (art. 4, comma 3, delle Norme integrative) è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (come si evince dalle medesime sentenze citate *supra*).

Ritenuto che i principi evocati a sostegno dell'ammissibilità dell'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti, affermati nella giurisprudenza di questa Corte nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, si rivelano estranei e, conseguentemente, irrilevanti nell'ipotesi in esame;

che il Procuratore generale della Corte dei conti, nel caso specifico, non è parte del giudizio *a quo* e, pertanto, non può ritenersi titolare di un interesse qualificato, idoneo a legittimarne l'intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, secondo quanto stabilito dall'art. 4, comma 3, delle Norme integrative.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento del Procuratore generale presso la Corte dei conti, spiegato nel presente giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania.

F.to: Giovanni Amoroso, Presidente

Sentenza: 22 ottobre 2025, n. 177

Materia: tutela della salute

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Legge della Regione Sardegna 31 gennaio 2025, n. 2 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria)

Esito: infondatezza della questione di legittimità costituzionale questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge regionale Sardegna 2/2025 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),».

Estensore nota: Maria Palchetti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 2 del 2025, che sostituisce, nel comma 2-*ter,* secondo periodo*,* dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2023, le parole «sino al 31 dicembre 2024» con la frase «sino all'espletamento delle nuove procedure di assegnazione delle sedi di assistenza primaria e continuità assistenziale e comunque entro e non oltre il 30 giugno 2025», prorogando gli effetti di tale disposizione normativa.

In particolare la disposizione ha prorogato l'efficacia della norma regionale che aveva consentito ai medici di medicina generale in quiescenza di aderire, anche con contratti libero professionali, ai progetti di assistenza primaria e continuità assistenziale attivati dalle Aziende sanitarie locali, per assicurare la completa copertura delle cure primarie nelle aree disagiate, e di disporre dei ricettari di cui all'articolo 50 del decreto-legge numero 269 del 2003.

Secondo il ricorrente "il legislatore sardo avrebbe ecceduto dalle competenze statutarie di cui agli artt. 3, 4 e 5 dello statuto speciale, e avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato

in materia di ordinamento civile, che riserva alla contrattazione collettiva la disciplina del rapporto di lavoro del personale medico di medicina generale"

A parere del ricorrente la disposizione contrasterebbe con «la normativa statale di riferimento nonché con l'art. 21, comma 1, lettera *j)*», dell'ACN, in base al quale è incompatibile con lo svolgimento delle attività previste dall'ACN il medico che «fruisca di trattamento di quiescenza come previsto dalla normativa vigente».

La Corte sottolinea che la norma regionale in questione, nella versione antecedente a quella modificata dalla disposizione impugnata, è stata oggetto del giudizio di legittimità costituzionale deciso con sentenza n. 84 del 2025 e richiama alcuni dei passaggi argomentativi della citata pronuncia.

In particolare la Corte riconosce alla disposizione impugnata «una ratio organizzativa, in funzione della tutela della salute», volta ad «assicurare l'assistenza primaria ai cittadini residenti in zone disagiate e sprovviste del medico di medicina generale». La Corte riconosce che «[l]a disciplina regionale si configura […] "come un rimedio organizzativo straordinario finalizzato a assicurare la completa copertura delle cure primarie"» e ritiene non sussistente «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».

Inoltre, prosegue la Corte, non si può precludere alle regioni «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». Altrimenti, prosegue la Corte, si impedirebbe «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».

La Corte ritiene dunque che 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.

Per tali ragioni, conclude la Corte, la censura relativa alla lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» non è fondata.

SENTENZA N. 177
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 31 gennaio 2025, n. 2 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1° aprile 2025, depositato in cancelleria il 2 aprile 2025, iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2025.

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

udita nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2025 la Giudice relatrice Maria Alessandra Sandulli;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocata Sonia Sau per la Regione autonoma della Sardegna;

deliberato nella camera di consiglio del 22 ottobre 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 16 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 2 del 2025, che sostituisce, nel comma 2-*ter,* secondo periodo*,* dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2023, le parole «sino al 31 dicembre 2024» con la frase «sino all'espletamento delle nuove procedure di assegnazione delle sedi di assistenza primaria e continuità assistenziale e comunque entro e non oltre il 30 giugno 2025», così prorogando gli effetti di tale disposizione normativa.

Pertanto, il citato art. 1, comma 2-*ter*, nella versione risultante dalla modifica impugnata nel presente giudizio, 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'articolo 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 all'espletamento delle nuove procedure di assegnazione delle sedi di assistenza primaria e continuità assistenziale e comunque entro e non oltre il 30 giugno 2025».

A parere del ricorrente, la disposizione oggetto del presente giudizio perpetuerebbe i vizi di illegittimità costituzionale già denunciati in riferimento all'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna

n. 12 del 2024, che ha introdotto il citato comma 2-*ter*, impugnato con il ricorso iscritto al n. 39 reg. ric. del 2024, nel frattempo respinto da questa Corte con la sentenza n. 84 del 2025.

Il legislatore sardo, pertanto, avrebbe ecceduto dalle competenze statutarie di cui agli artt. 3, 4 e 5 dello statuto speciale, e avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, che riserva alla contrattazione collettiva la disciplina del rapporto di lavoro del personale medico di medicina generale.

L'impugnata disposizione, infatti, contrasterebbe con «la normativa statale di riferimento nonché con l'art. 21, comma 1, lettera *j)*», dell'ACN, in base al quale è incompatibile con lo svolgimento delle attività previste dall'ACN il medico che «fruisca di trattamento di quiescenza come previsto dalla normativa vigente».

2.– Come si è già ricordato, la disciplina sarda, nella versione antecedente a quella modificata dalla disposizione oggi impugnata, è stata oggetto del giudizio di legittimità costituzionale deciso da questa Corte con la sentenza n. 84 del 2025. Anche in quell'occasione era stata denunciata (con argomenti pressoché identici a quelli odierni) l'invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

È pertanto opportuno richiamare alcuni dei passaggi argomentativi della citata pronuncia, che ha rigettato la questione sollevata sul presupposto che la disposizione impugnata dovesse essere ascritta «alla competenza legislativa della Regione autonoma della Sardegna nella materia "tutela della salute", in riferimento ai profili organizzativi dell'assistenza primaria».

Innanzitutto, questa Corte – anche alla luce dei più recenti approdi in materia (sentenze n. 124 e n. 112 del 2023) – ha riconosciuto alla disposizione impugnata «una *ratio* organizzativa, in funzione della tutela della salute», volta ad «assicurare l'assistenza primaria ai cittadini residenti in zone disagiate e sprovviste del medico di medicina generale»; ciò risultando (allora come ora) dalla lettera dello stesso art. 1, comma 2-*ter*, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2023, nel quale «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"».

Su tali basi si è riconosciuto che «[l]a disciplina regionale si configura […] "come un rimedio organizzativo straordinario finalizzato a assicurare la completa copertura delle cure primarie"» e si è ritenuto, di conseguenza, non sussistente «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».

L'impugnata disciplina regionale è stata letta come «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)».

Si è quindi ribadito 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».

Pur non potendosi disconoscere la centralità della «negoziazione collettiva e la vincolatività delle prescrizioni dell'ACN», si è, in conclusione, affermato che non si può precludere alle regioni «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». A ragionare diversamente, infatti, si impedirebbe «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».

3.– Alla luce delle considerazioni svolte nella richiamata sentenza, anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 2 del 2025, deve essere dichiarata non fondata.

Come rileva lo stesso ricorrente, il contenuto precettivo dell'art. 1, comma 2-*ter,* secondo periodo*,* della legge reg. Sardegna n. 5 del 2023, così come modificato dall'impugnato art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 2 del 2025, oggetto dell'odierno giudizio, è, infatti, rimasto inalterato, avendo il legislatore regionale unicamente prorogato il termine massimo di efficacia della disposizione «sino all'espletamento delle nuove procedure di assegnazione delle sedi di assistenza primaria e continuità assistenziale e comunque entro e non oltre il 30 giugno 2025».

La modifica normativa non smentisce pertanto il carattere di misura organizzativa straordinaria che tenta di dare risposta alla contingente situazione di scopertura dell'assistenza primaria e della continuità assistenziale nella Regione.

Del resto, è plausibile che le rilevate carenze in tale ambito, proprio per la loro gravità, non avrebbero potuto trovare soluzione nel breve periodo e si sarebbero protratte – circostanza che, a ogni modo, il ricorrente non ha specificamente messo in discussione – quando è stato introdotto l'impugnato art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 2 del 2025.

4.– Per le ragioni che precedono, la disposizione impugnata (così come il citato art. 1, comma 2-*ter*, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2023 nella versione originaria), 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.

La censura relativa alla lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» non è quindi fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 31 gennaio 2025, n. 2 (Modifiche all'articolo 1 della 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 22 ottobre 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Maria Alessandra SANDULLI, Redattrice
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria
Depositata in Cancelleria l'1 dicembre 2025
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 8 ottobre 2025, n. 184

Materia: tutela dell'ambiente, governo del territorio

Parametri invocati: artt. 3, 41, 97, 117, primo comma, Cost. in relazione ai principi espressi dalla direttiva 2023/2413/UE; art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. in relazione agli artt. da 14 a 14-*quinquies*, 17-*bis* e 29, della legge n. 241 del 1990, nella parte in cui reca la disciplina della conferenza dei servizi e del silenzio assenso anche tra pubbliche amministrazioni; art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. in relazione agli artt. 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004; art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 20, 22 e 23 del d.lgs. n. 199 del 2021 e agli artt. 1, comma 2, 2 e 7 del d.m.21 giugno 2024; art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1, c. 2°, 5°, 7°, 8° e 9°, e 3, c. 1°, 2°, 4° e 5° della legge Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, recante «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:
1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, primo periodo, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024 limitatamente alle parole «, ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi»;
2) l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, primo, secondo, terzo e quarto periodo, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024;
3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024;
4) l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 9, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024;
5) l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024;
6) in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 6, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024;
7) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 5, 7, 8 e 9, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, promosse, in riferimento all'art. 97 della Cost.,
8) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 5, 7, 8 e 9, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.,
9) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, primo periodo, della legge reg. Sardegna. 20 del 2024, nella parte in cui prevede che la nuova legge regionale si applichi anche ai procedimenti autorizzatori in corso, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost.,
10) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 16-septies della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, introdotto dall'art. 1, numero 7), della direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio.

Estensore nota: Maria Palchetti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 1, commi 2, 5, 7, 8 e 9, e 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024.

In particolare con il primo motivo del ricorso il ricorrente lamenta l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024 là dove prevede che la nuova legge si applichi a tutto il territorio regionale «ivi comprese le aree e le superfici sulle quali insistono impianti a fonti rinnovabili in corso di valutazione ambientale e autorizzazione, di competenza regionale o statale, ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi». Secondo il ricorrente la disposizione si porrebbe in «aperta violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, di certezza del diritto e del legittimo affidamento nonché di libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost.», venendo a incidere in senso sfavorevole su procedimenti amministrativi di autorizzazione già avviati nel rispetto della normativa in quel momento vigente, o addirittura già conclusi. Secondo il ricorrente la medesima disposizione, incidendo in senso restrittivo anche sul minimo di «aree idonee» all'installazione di impianti FER di cui all'art. 20 comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021, violerebbe altresì l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione ai principi eurounitari di massima diffusione delle fonti da energia rinnovabile e agli artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale.

Con il secondo motivo del ricorso il ricorrente impugna altresì l'art. 1, comma 5, primo periodo, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, il quale, introducendo un divieto assoluto di realizzazione degli impianti ricadenti nelle aree qualificate come «non idonee», si porrebbe in contrasto con l'art. 117, commi primo e terzo, Cost., in relazione, rispettivamente, ai parametri interposti rappresentati dai principi espressi dalla direttiva 2023/2413/UE, nonché in relazione agli artt. 20, 22 e 23 del d.lgs. n. 199 del 2021, agli artt. 1, comma 2, 2 e 7 del d.m.21 giugno 2024 e agli artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale.

Con il terzo motivo del ricorso il ricorrente impugna l'art.1 comma 5 anche nella parte in cui prevede, al secondo periodo, che il «divieto di realizzazione si applica anche agli impianti e gli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge» e stabilisce, al terzo e quarto periodo, che «[n]on può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell'entrata in vigore della presente legge, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l'attuazione. I provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia». Secondo parte ricorrente tali disposizioni incorrerebbero infatti nella violazione del principio di certezza del diritto, che vede, tra i propri corollari, la tutela del legittimo affidamento riconosciuto dall'art. 3 Cost. e del principio di libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost.

Con il quarto motivo il ricorrente censura, inoltre, il comma 7 dell'art. 1 della legge regionale sarda, là dove introduce un criterio di «non idoneità», destinato a prevalere nel caso in cui un progetto ricada in parte nelle aree idonee e in parte nelle aree non idonee. Secondo parte ricorrente tale norma violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., poiché si porrebbe in contrasto con il principio eurounitario dell'interesse pubblico prevalente alla massima diffusione dell'energia da fonti rinnovabili.

Con il quinto motivo il ricorrente impugna l'art. 1, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, il quale stabilisce che «[g]liinterventi di rifacimento, integrale ricostruzione, potenziamento relativi ad impianti realizzati in data antecedente all'entrata in vigore della presente legge e in esercizio, nelle aree non idonee, sono ammessi solo qualora non comportino un aumento della superficie lorda occupata, nonché, nel caso di impianti eolici, un aumento dell'altezza totale dell'impianto, da intendersi come la somma delle altezze dei singoli aerogeneratori del relativo impianto, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo del comma 6, ivi compreso il rispetto dell'articolo 109 delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale». Secondo parte

ricorrente infatti tale disposizione, oltre a ledere il principio del legittimo affidamento di cui all'art. 3 Cost. incorrerebbe nel vizio di violazione di principi eurounitari recepiti con il d.lgs. n. 199 del 2021, nella specie con l'art. 20, ai sensi del quale dalla qualificazione di non idoneità dovrebbe conseguire un aggravio del procedimento amministrativo e non una preclusione all'intervento.

Con il sesto motivo il ricorrente impugna l'art. 1, comma 9, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, là dove individua le aree non idonee alla realizzazione degli impianti *off-shore*, ritenendo violato l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 23 (Procedure autorizzative per impianti *off-shore* e individuazione aree idonee) del d.lgs. n. 199 del 2021, che recherebbe principi fondamentali fissati dallo Stato nella materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nell'ipotesi in cui si ritenga applicabile la clausola di maggior favore prevista dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Secondo il ricorrente, l'art. 23 del richiamato decreto legislativo riconoscerebbe alle regioni esclusivamente la competenza per l'individuazione delle aree idonee e non idonee sulla terraferma, ma non anche per gli impianti *off-shore*, la cui individuazione spetterebbe allo Stato, all'esito di un percorso partecipato con le regioni.

Infine con il settimo motivo il ricorrente impugna l'art. 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, là dove introduce misure di semplificazione e accelerazione per la promozione di impianti di produzione di fonti rinnovabili in aree non idonee. In particolare secondo parte ricorrente tali disposizioni, delineando un modello di procedimento autorizzatorio difforme da quello previsto dalle leggi statali, sarebbero affette da vari vizi di legittimità costituzionale in quanto, eccedendo dalle competenze che gli artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale riconoscono alla Regione autonoma Sardegna, violerebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *m*) e *s*), Cost.

La Corte dopo aver richiamato brevemente la normativa eurounitaria e nazionale in materia di impianti da fonti energetiche rinnovabili ha esaminato le singole questioni di legittimità costituzionale.

Con riferimento al primo motivo del ricorso la Corte ritiene non fondata la questione avente ad oggetto il comma 2 dell'art. 1, là dove prevede che la nuova legge regionale si applichi anche ai procedimenti autorizzatori in corso, proposta in relazione agli artt. 3 e 41 Cost.

La Corte sottolinea infatti che è principio consolidato che nei procedimenti complessi e articolati in una sequenza di fasi e atti autonomi – quali i procedimenti autorizzativi ai fini dell'installazione di impianti FER – il principio *tempus regit actum* si evolve in quello del *tempus regit actionem*. Ciò significa che ciascuna fase del procedimento è regolata dalla legge in vigore al momento del compimento di ogni singolo atto, non dalla legge vigente al momento dell'avvio del procedimento complessivamente inteso, ossia a quello della presentazione dell'istanza. Pertanto, la previsione censurata, che prevede l'applicabilità della nuova disciplina anche ai procedimenti in corso, oltre ad essere conforme alla giurisprudenza consolidata del Consiglio di Stato, non viola i parametri evocati dal rimettente, dovendosi escludere un affidamento costituzionalmente tutelato del cittadino a che, una volta che un procedimento amministrativo sia stato avviato sotto il vigore di una disciplina, esso venga necessariamente concluso sulla base della medesima disciplina. La Corte tuttavia ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 1, comma 2, là dove impone di applicare la legge regionale n. 20 del 2024 anche ai procedimenti già conclusi, promossa in riferimento ai principi del legittimo affidamento e della libertà di iniziativa economica, nonché all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al principio eurounitario di massima diffusione delle fonti da energia rinnovabile e agli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale. Secondo la Corte la disposizione impugnata trasmoda in una disciplina irragionevolmente limitativa del legittimo affidamento, ponendosi in contrasto con il principio della certezza del diritto poiché determina una vanificazione di tutti i provvedimenti autorizzativi rilasciati per la costruzione e l'esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili, senza che tale travolgimento sia motivato da ragioni di carattere tecnico o scientifico (*ex plurimis*, sentenza n.88 del 2025). Inoltre la previsione della modifica irreversibile dello stato dei luoghi quale unico limite alla retroattività integra anche la violazione del principio di ragionevolezza nonché della libertà di iniziativa economica privata (artt. 3 e 41 Cost.),

tanto più che gli operatori, una volta completate positivamente le procedure per l'ottenimento dei titoli abilitativi, hanno, di norma, sostenuto ingenti costi tecnici e amministrativi. Inoltre, prosegue la Corte, la disposizione impugnata, impedendo la realizzazione di impianti già autorizzati, non è neppure coerente con i principi eurounitari 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, così come attuati dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, i quali si impongono quali limiti alle competenze di cui agli artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale (da ultimo, in questo senso, sentenza n. 28 del 2025).

Con riferimento al secondo motivo del ricorso la Corte ritiene fondata la questione rilevando in particolare che il potere, previsto dall'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021di individuare con legge regionale le aree idonee, è stato accordato alle regioni anche con riguardo alle aree non idonee, con la precisazione, però, che l'inidoneità non può mai equivalere a un divieto assoluto e aprioristico (sentenza n. 134 del 2025). La Corte sottolinea che tale assetto è funzionale a dare risalto alla autonomia regionale e, al contempo, è «idoneo a scongiurare il rischio che gli organi politici regionali, quando non sussistano evidenti ragioni di salvaguardia degli ecosistemi e della biodiversità, ricorrano allo "strappo legislativo" per assecondare la tentazione di ostacolare impianti sui rispettivi territori (secondo l'efficace espressione "Nimby": not in my back yard), ciò che si porrebbe in palese contrasto con la pressante esigenza dello sviluppo di energie rinnovabili […] anche nell'interesse delle future generazioni" (sentenza n. 216 del 2022)» (ancora sentenza n. 134 del 2025 proprio in tema di impianti FER).

Con riguardo al terzo motivo del ricorso la Corte ritiene fondate le questioni aventi ad oggetto il secondo e terzo periodo del comma 5 dell'art. 1, là dove prevedono che il divieto di realizzazione si applica anche agli impianti e agli accumuli FER, la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell'entrata in vigore della legge stessa, e che «[n]on può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell'entrata in vigore della presente legge, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l'attuazione» Come già chiarito dalla Corte la qualifica di non idoneità di un'area non può tradursi in un aprioristico divieto di installazione, determinando piuttosto l'impossibilità di accedere ai procedimenti autorizzatori semplificati, previsti dal legislatore statale nelle aree idonee per velocizzare la diffusione delle fonti rinnovabili (sentenza n. 134 del 2025). La Corte ritiene inoltre fondata anche la questione inerente al quarto periodo del comma 5 dell'art. 1 della legge regionale impugnata, là dove prevede che i provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee sono privi di efficacia.

Con riguardo al quarto motivo del ricorso la Corte ritiene non fondata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto il comma 7 dell'art. 1 della legge regionale sarda, ai sensi del quale, nel caso in cui un progetto ricada in parte nelle aree idonee e in parte nelle aree non idonee, prevale la non idoneità. Sottolinea la Corte che la disposizione regionale impugnata deve intendersi nel senso che la circostanza che un impianto insista anche su un'area dichiarata non idonea non rappresenta un impedimento assoluto alla realizzazione delle fonti rinnovabili quanto, piuttosto, l'impossibilità di accedere alla procedura autorizzatoria semplificata. Ai sensi della normativa statale, infatti, la decisione definitiva in merito alla realizzazione degli impianti FER va assunta all'esito del singolo procedimento di autorizzazione concernente lo specifico progetto di impianto. Secondo la Corte in quella sede, pertanto, dovranno tenersi in debita considerazione le esigenze di massima tutela del paesaggio e delle aree naturalistiche protette che giustifichino il procedimento autorizzatorio non semplificato.

La Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con il quinto motivo del ricorso. La disposizione regionale impugnata introduce infatti diverse tipologie di limiti all'attività di *repowering* e *revamping* legate sia all'estensione delle superfici interessate sia, di fatto, al numero di aerogeneratori di nuova generazione autorizzabili, così introducendo un criterio diverso da quello stabilito dal legislatore statale, con esso in contrasto. Sottolinea infatti la Corte che tale

criterio risulta estraneo sia alle previsioni statali di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, sia a quanto stabilito dal d.m. del 21 giugno 2024, che hanno attribuito alle regioni la competenza a individuare aree idonee e non idonee, non a introdurre criteri limitativi alla diffusione di impianti FER alternativi a (e in contrasto con) quelli previsti dal legislatore statale.

La Corte ritiene fondata anche la questione di legittimità costituzionale sollevata con il sesto motivo del ricorso avente ad oggetto l'art. 1, comma 9, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, là dove individua le aree non idonee alla realizzazione degli impianti *off-shore*. In particolare rileva la Corte che, nell'individuare con legge le aree idonee e non idonee, le regioni possono farlo esclusivamente con riferimento a quelle "a terra", mentre l'individuazione dei siti *off-shore* idonei all'installazione di impianti FER è di competenza statale, mediante la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo, ferma restando la competenza del Ministro dell'ambiente e la sicurezza energetica e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per il rilascio dell'autorizzazione unica.

Infine con riferimento al settimo motivo del ricorso avente ad oggetto l'art. 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, che introduce asserite misure di semplificazione e accelerazione per la promozione di impianti di produzione di fonti rinnovabili in aree non idonee. La Corte ritiene fondate le questioni di legittimità costituzionale. In particolare sottolinea la Corte che, come affermato in precedenti sentenze, «la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., alla cura esclusiva dello Stato» (*ex multis*, sentenze n. 178 e n. 172 del 2018 e n. 103 del 2017) e che per le regioni ad autonomia speciale, come la Sardegna, dotate, in base al loro statuto, di competenze legislative esclusive nella materia, il legislatore statale conserva il potere di vincolare tali competenze con norme qualificabili come riforme economico-sociali (*ex plurimis*, sentenza n. 160 del 2021). Inoltre, prosegue la Corte, la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti statali di protezione ambientale, i quali dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica (*ex multis*, sentenze n. 22 del 2025 e n. 160 del 2021).

SENTENZA N. 184
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, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 2, 5, 7, 8 e 9, e 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, recante «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», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3 febbraio 2025, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 8 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna, nonché gli atti di intervento di Ortus Power Resources Italy srl, OPR Sun 11 srl e altri, Pacifico Lapislazzuli srl, FRV Italia srl, EF Agri - sarl, Maple Tree Solar srl, DRen Solare 12 srl, Lightsource Renewable Energy Italy SPV 22 srl, DRen Solare 8 srl, DRen Solare 15 srl, ANT srl, EVO srl, Iberdrola Renovables Italia spa, ERG Wind Energy srl, Engie Trexenta srl, Engie Mistral srl e Rwe Renewables Italia srl;

udito nell'udienza pubblica del 7 ottobre 2025 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi gli avvocati Carlo Comandè per la Pacifico Lapislazzuli srl e per gli altri soggetti intervenuti, Claudio Vivani per la RWE Renewables Italia srl, gli avvocati dello Stato Maria Gabriella Mangia e Giorgio Santini per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli avvocati Mattia Pani e Floriana Isola per la Regione autonoma Sardegna;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 ottobre 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 8 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 1, commi 2, 5, 7, 8 e 9, e 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, in riferimento agli artt. 3, 41, 97, 117, primo comma, Cost. in relazione ai principi espressi dalla direttiva 2023/2413/UE; all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. in relazione agli artt. da 14 a 14-*quinquies*, 17-*bis* e 29, della legge n. 241 del 1990, nella parte in cui reca la disciplina della conferenza dei servizi e del silenzio assenso anche tra pubbliche amministrazioni; all' art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. in relazione agli artt. 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004; all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 20, 22 e 23 del d.lgs. n. 199 del 2021 e agli artt. 1, comma 2, 2 e 7 del d.m. 21 giugno 2024, nonché, all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e agli artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale.

1.1.– Con il primo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, là dove prevede che la nuova legge si applichi a tutto il territorio regionale «ivi comprese le aree e le superfici sulle quali insistono impianti a fonti rinnovabili in corso di valutazione ambientale e autorizzazione, di

competenza regionale o statale, ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi». Secondo il ricorrente la disposizione si porrebbe in «aperta violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, di certezza del diritto e del legittimo affidamento nonché di libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost.», venendo a incidere in senso sfavorevole su procedimenti amministrativi di autorizzazione già avviati nel rispetto della normativa in quel momento vigente, o addirittura già conclusi. La medesima disposizione, peraltro, incidendo in senso restrittivo anche sul minimo di «aree idonee» all'installazione di impianti FER di cui all'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021, violerebbe altresì l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione ai principi eurounitari di massima diffusione delle fonti da energia rinnovabile e agli artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale.

1.2.– Il secondo motivo di ricorso concerne l'art. 1, comma 5, primo periodo, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, il quale, introducendo un divieto assoluto di realizzazione degli impianti ricadenti nelle aree qualificate come «non idonee», così come individuate negli Allegati A, B, C, D ed E, nonché nei successivi commi 9 e 11 del medesimo articolo, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, commi primo e terzo, Cost., in relazione, rispettivamente, ai parametri interposti rappresentati dai principi espressi dalla direttiva 2023/2413/UE, nonché in relazione agli artt. 20, 22 e 23 del d.lgs. n. 199 del 2021, agli artt. 1, comma 2, 2 e 7 del d.m. 21 giugno 2024 e agli artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale.

1.3.– L'art. 1, comma 5, è altresì impugnato, con il terzo motivo di ricorso, nella parte in cui prevede, al secondo periodo, che il «divieto di realizzazione si applica anche agli impianti e gli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge» e stabilisce, al terzo e quarto periodo, che «[n]on può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell'entrata in vigore della presente legge, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l'attuazione. I provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia».

Tali disposizioni incorrerebbero nella violazione del principio di certezza del diritto, che vede, tra i propri corollari, la tutela del legittimo affidamento riconosciuto dall'art. 3 Cost. e del principio di libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost.

1.4.– Il ricorrente con il quarto motivo di ricorso censura, inoltre, il comma 7 dell'art. 1 della legge regionale sarda, là dove introduce un criterio di «non idoneità», destinato a prevalere nel caso in cui un progetto ricada in parte nelle aree idonee e in parte nelle aree non idonee. Tale norma violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., poiché si porrebbe in contrasto con il principio eurounitario dell'interesse pubblico prevalente alla massima diffusione dell'energia da fonti rinnovabili.

1.5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, con il quinto motivo di ricorso, anche l'art. 1, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, il quale stabilisce che «[g]li interventi di rifacimento, integrale ricostruzione, potenziamento relativi ad impianti realizzati in data antecedente all'entrata in vigore della presente legge e in esercizio, nelle aree non idonee, sono ammessi solo qualora non comportino un aumento della superficie lorda occupata, nonché, nel caso di impianti eolici, un aumento dell'altezza totale dell'impianto, da intendersi come la somma delle altezze dei singoli aerogeneratori del relativo impianto, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo del comma 6, ivi compreso il rispetto dell'articolo 109 delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale».

Tale disposizione, oltre a ledere il principio del legittimo affidamento di cui all'art. 3 Cost., incorrerebbe nel vizio di violazione di principi eurounitari recepiti con il d.lgs. n. 199 del 2021, nella specie con l'art. 20, ai sensi del quale dalla qualificazione di non idoneità dovrebbe conseguire un aggravio del procedimento amministrativo e non una preclusione all'intervento.

1.6.– Il ricorrente, con il sesto motivo di ricorso, impugna altresì, l'art. 1, comma 9, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, là dove individua le aree non idonee alla realizzazione degli impianti *off-shore*, ritenendo violato l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 23 (Procedure

autorizzative per impianti *off-shore* e individuazione aree idonee) del d.lgs. n. 199 del 2021, che recherebbe principi fondamentali fissati dallo Stato nella materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nell'ipotesi in cui si ritenga applicabile la clausola di maggior favore prevista dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Secondo la prospettazione del ricorrente, l'art. 23 del richiamato decreto legislativo riconoscerebbe alle regioni esclusivamente la competenza per l'individuazione delle aree idonee e non idonee sulla terraferma, ma non anche per gli impianti *off-shore*, la cui individuazione spetterebbe allo Stato, all'esito di un percorso partecipato con le regioni.

1.7.– Infine, con il settimo motivo di ricorso, è impugnato l'art. 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, là dove introduce asserite misure di semplificazione e accelerazione per la promozione di impianti di produzione di fonti rinnovabili in aree non idonee.

Tali disposizioni, delineando un modello di procedimento autorizzatorio difforme da quello previsto dalle leggi statali, sarebbero affette da vari vizi di legittimità costituzionale in quanto, eccedendo dalle competenze che gli artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale riconoscono alla Regione autonoma Sardegna, violerebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *m*) e *s*), Cost.

2.– La Regione autonoma Sardegna eccepisce plurimi profili di inammissibilità.

Viene anzitutto eccepita l'inammissibilità delle questioni aventi ad oggetto i commi 2, 8 e 9 dell'art. 1 impugnato per genericità e carenza della motivazione; più precisamente, quanto alle censure sul comma 2 (applicabilità della legge a tutti i progetti, indipendentemente dal grado di maturazione del procedimento autorizzatorio, con l'unico limite della modifica irreversibile dello stato dei luoghi), esse sarebbero inammissibili perché il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe dovuto impugnare anche il successivo comma 6, che individua espressamente le aree idonee. Quanto alle censure sul comma 8 (limiti al cosiddetto *revamping* e *repowering*), esse sarebbero inammissibili per genericità e indeterminatezza della contestazione e, quanto al comma 9 (non idoneità delle aree *off-shore*), il ricorrente avrebbe dovuto impugnare anche il secondo periodo del comma 2, nonché i successivi commi 10 e 11, inerenti alle opere di connessione a terra degli impianti *off-shore.*

Viene poi eccepita l'inammissibilità per carente ricostruzione del contesto normativo della questione avente ad oggetto il comma 5 dell'art. 1; inoltre, la questione di legittimità costituzionale del comma 7 (prevalenza del criterio della non idoneità a fronte di progetto ricadente in due aree diverse) sarebbe inammissibile per erronea ricostruzione del quadro normativo.

Infine, la Regione eccepisce la genericità della motivazione anche della questione avente ad oggetto l'art. 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., non avendo il ricorrente chiarito in quale modo si determini, in concreto, l'invasione della competenza legislativa statale, né come si attui l'asserita violazione degli artt. 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, evocati quali norme interposte.

3.– Tutte le eccezioni devono essere dichiate non fondate.

Il ricorso, infatti, risulta sorretto da argomentazioni sufficienti e da motivazioni idonee a far comprendere il senso delle singole censure.

Più precisamente, quanto al comma 2 dell'art. 1, il ricorrente si duole del fatto che il legislatore sardo abbia posto, quale unico limite all'applicazione retroattiva della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, la modifica irreversibile dello stato dei luoghi, conseguente all'avvio dei lavori per l'installazione di FER. È dedotta la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al principio eurounitario della massima diffusione delle FER, recepito nell'ordinamento interno dall'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021.

Le censure, pertanto, risultano sufficientemente chiare per poter essere affrontate nel merito.

Quanto al comma 5 del medesimo articolo, lo Stato lamenta che la Regione autonoma Sardegna, con la disposizione impugnata, imponga il divieto di installazione di impianti FER nelle aree individuate come non idonee, così ledendo plurimi parametri, tutti individuati dal ricorrente, unitamente alle relative norme interposte.

Anche in questo caso la censura appare chiara e sufficientemente motivata.

Lo stesso può dirsi per la questione di legittimità costituzionale del comma 7: il ricorrente, infatti, lamenta che la prevalenza automatica del criterio della non idoneità nel caso in cui un progetto di impianto ricada su aree sia idonee che non idonee si ponga in contrasto con l'art. 16-*septies* della direttiva 2018/2001/UE, introdotto dall'art. 1, numero 7), della direttiva 2023/2413/UE – che qualifica di interesse pubblico prevalente la diffusione di impianti di energia da fonti rinnovabili – con conseguente violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Quanto al comma 8, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce chiaramente la violazione dei principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto perché verrebbero introdotti nuovi limiti agli interventi di cosiddetto *revamping* e *repowering* nelle aree non idonee, senza chiarire se tali nuove disposizioni valgano solo per il futuro o anche per gli interventi già autorizzati. Viene lamentato anche il contrasto con l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 e, pertanto, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., perché la qualifica di area idonea non inciderebbe sulla possibilità di ospitare impianti FER ma esclusivamente sull'accesso a procedimenti amministrativi semplificati.

Infine, anche le questioni aventi ad oggetto l'art. 3, commi 1, 2, 4 e 5, devono ritenersi sufficientemente motivate, posto che le argomentazioni addotte a loro sostegno consentono di individuare in modo adeguato le ragioni delle doglianze.

4.– Deve rilevarsi d'ufficio, invece, l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 5, 7, 8 e 9, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, promosse in riferimento all'art. 97 Cost., per l'assenza del parametro nella delibera di proposizione del ricorso approvata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nella seduta del 28 gennaio 2025; peraltro, il ricorso indica tale parametro solo nel titolo della prima parte motiva, senza sviluppare la censura nella parte descrittiva.

Altrettanto dicasi con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 5, 7, 8 e 9 della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024 promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., come eccepito dalla stessa difesa regionale, perché nessuna delle censure proposte è motivata rispetto alla violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

5.– Prima di accedere al merito, è utile richiamare brevemente la normativa eurounitaria e nazionale in materia di impianti da fonti energetiche rinnovabili.

La transizione energetica è considerata uno dei pilastri della politica ambientale e della politica di sviluppo economico dell'Unione europea.

La strategia di promozione delle fonti di energia rinnovabili è stata dapprima definita, per quanto qui interessa, con la direttiva 2001/77/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, abrogata dalla direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, che ne ha dettato una ulteriore disciplina e che è stata a sua volta abrogata dalla direttiva 2018/21/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. La strategia sulle fonti rinnovabili ha ricevuto, quindi, impulso con la direttiva 2018/2001/UE, da ultimo modificata, come più volte anticipato, dalla direttiva 2023/2413/UE, il cui decreto attuativo risulta in fase di approvazione.

Contestualmente, con la comunicazione dell'11 dicembre 2019 ("Green Deal europeo"), la Commissione europea ha delineato una strategia di crescita mirata a trasformare l'Unione europea in una società dotata di un'economia che «nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse».

In tale prospettiva, è stato emanato il regolamento n. 2021/1119/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento CE n. 401/2009 e il regolamento n. 2018/1999/UE (Normativa europea sul clima), il cui art. 1 ha stabilito l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050, nonché, entro il 2030, la riduzione interna delle emissioni di gas a effetto

serra (al netto degli assorbimenti), individuata dall'art. 4, paragrafo 1 (e anche dal Considerando n. 26), nella misura di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990.

Più di recente, poi, è stato adottato il regolamento n. 2024/1991/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura e che modifica il regolamento n. 2022/869/UE, 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*). Tale regolamento prevede forme di preservazione e miglioramento di diversi *habitat* naturali.

Quanto al rapporto tra tutela degli *habitat* e realizzazione di impianti "verdi", l'art. 6, paragrafo 2, del suddetto regolamento afferma il principio secondo cui, «[i]n circostanze specifiche e debitamente giustificate, gli Stati membri possono limitare l'applicazione del paragrafo 1» – ovvero la previsione che «la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili […] sono presunti di interesse pubblico prevalente» – «a determinate parti del loro territorio nonché a determinati tipi di tecnologie o a progetti con determinate caratteristiche tecniche, conformemente alle priorità stabilite nei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima a norma del regolamento (UE) 2018/1999».

Dunque, il regolamento n. 2024/1991/UE si preoccupa di chiarire che gli Stati membri possono stabilire che la realizzazione di determinati impianti incidenti su specifiche parti del loro territorio sia esclusa dalla presunzione di interesse pubblico prevalente, facendo quindi venir meno il relativo *favor*.

Al fine del raggiungimento degli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico e di uso dell'energia da fonti rinnovabili fissati a livello europeo sino al 2030, il nostro Paese ha dapprima approvato il decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), successivamente modificato dal decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE).

L'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 prevedeva, in origine, un unico procedimento amministrativo nel quale, attraverso apposita conferenza dei servizi decisoria, confluivano le istanze di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, in vista del conseguimento di un'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di impianti FER, comprendendo anche l'insieme delle opere di connessione alla rete elettrica.

Nel corso degli anni, il citato art. 12 è stato oggetto di numerosi interventi di modifica, anzitutto ad opera del richiamato d.lgs. n. 28 del 2011, volto a recepire nuove direttive UE e a introdurre misure di maggiore accelerazione e semplificazione (ad esempio, la previsione di termini perentori, la riduzione dei termini decisionali, l'introduzione di meccanismi di silenzio-assenso e di forme di digitalizzazione). In estrema sintesi, potevano individuarsi quattro diversi modelli per l'installazione di impianti FER, in relazione al limite di potenza e al tipo di impianto: a) comunicazione di inizio lavori (CIL); b) dichiarazione di inizio lavori asseverata (DILA); c) procedura abilitativa semplificata (PAS); d) autorizzazione unica (AU). Qualora, poi, gli impianti FER fossero assoggettati a procedure ambientali (VIA o verifica di VIA), il procedimento finalizzato al rilascio dell'AU veniva sospeso sino alla loro conclusione.

Più di recente, il decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera *b*) e *d*), della legge 5 agosto 2022, n. 118», cosiddetto testo unico sui regimi amministrativi FER, è intervenuto a riordinare la complessa disciplina della materia, riducendo a tre il numero dei modelli amministrativi (attività libera, PAS, AU), per ciascuno dei quali è stato predisposto uno specifico allegato, contenente la descrizione degli interventi che ne determinano l'applicazione.

La disciplina sui procedimenti autorizzatori si è integrata, poi, con quella recata da apposite linee guida, approvate con decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida

per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), funzionali ad assicurare il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti FER, con particolare riguardo agli impianti eolici, prevedendo che le regioni potessero procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti. Per impianti inferiori a determinate soglie di potenza, in rapporto alla diversa tipologia, si affiancava poi lo strumento della denuncia di inizio attività (DIA).

In questo contesto si è altresì inserito il d.lgs. n. 199 del 2021 – che ha attuato la delega attribuita al Governo con l'art. 5 della legge 22 aprile 2021, n. 53 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2019-2020) – adottato nell'esercizio di «un intreccio di competenze legislative esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente» e concorrenti, in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nonché «in attuazione della direttiva 2018/2001/UE» (sentenza n. 28 del 2025).

Il meccanismo di individuazione delle aree idonee è disciplinato dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, il cui comma 4 dispone che le regioni individuano «con legge le aree idonee» all'installazione degli impianti FER, sulle quali è previsto un *iter* accelerato ed agevolato per i procedimenti di autorizzazione degli impianti stessi. Il successivo art. 22, comma 1, del medesimo decreto legislativo prevede, infatti, da un lato, che l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante e, «[d]ecorso inutilmente il termine per l'espressione del parere» stesso, l'amministrazione provvede comunque sulla domanda di autorizzazione (lettera *a*); dall'altro, che i termini dei procedimenti di autorizzazione unica sono ridotti di un terzo (lettera *b*).

In attuazione dell'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021, il d.m. 21 giugno 2024, ha stabilito i principi e i criteri omogenei per l'individuazione con legge, da parte delle regioni, delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti FER (art. 3, comma 1).

Da ultimo, si segnala che l'art. 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021 è stato abrogato dal decreto-legge 21 novembre 2025, n. 175 (Misure urgenti in materia di Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili), in corso di conversione, che ha introdotto una nuova disciplina sull'individuazione delle aree idonee inserendo l'art. 11-*bis* (Aree idonee su terraferma) al d.lgs. n. 190 del 2024.

6.– Così ricostruiti i tratti essenziali della normativa relativa ai suddetti impianti, può procedersi all'esame delle singole questioni di legittimità costituzionale.

6.1.– Il primo motivo di ricorso ha ad oggetto l'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, ai sensi del quale la nuova legge si applica a tutto il territorio regionale «ivi comprese le aree e le superfici sulle quali insistono impianti a fonti rinnovabili in corso di valutazione ambientale e autorizzazione, di competenza regionale o statale, ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi».

Secondo il ricorrente, l'impugnato comma 2 violerebbe i principi di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., di certezza del diritto e del legittimo affidamento, nonché di libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., venendo ad incidere in senso sfavorevole su procedimenti amministrativi di autorizzazione già avviati nel rispetto della normativa in quel momento vigente, o addirittura già conclusi. Tale disposizione, inoltre, incidendo in senso restrittivo anche sul minimo di «aree idonee» di cui all'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021, violerebbe anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai principi eurounitari di massima diffusione delle fonti da energia rinnovabile.

6.1.1.– La questione avente ad oggetto il comma 2 dell'art. 1, là dove prevede che la nuova legge regionale si applichi anche ai procedimenti autorizzatori in corso, proposta in relazione agli artt. 3 e 41 Cost., non è fondata.

È principio consolidato che nei procedimenti complessi e articolati in una sequenza di fasi e atti autonomi – quali i procedimenti autorizzativi ai fini dell'installazione di impianti FER – il principio *tempus regit actum* si evolve in quello del *tempus regit actionem*. Ciò significa che ciascuna fase del procedimento è regolata dalla legge in vigore al momento del compimento di ogni singolo atto, non dalla legge vigente al momento dell'avvio del procedimento complessivamente inteso, ossia a quello della presentazione dell'istanza.

Sul punto, la giurisprudenza amministrativa ha univocamente affermato che il principio *tempus regit actum*, in caso di attività procedimentalizzata la quale si perfezioni attraverso il compimento di attività poste in sequenza logico-funzionale, impone che la disciplina normativa intervenuta nelle more del complessivo procedimento sia destinata a disciplinare le situazioni giuridiche emergenti nell'ambito delle fasi non ancora compiute al momento della propria entrata in vigore (*ex multis*, in questo senso, Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenze 14 gennaio 2024, n. 472, nonché, in senso analogo, 13 giugno 2025, n. 5153).

Da tanto si evince, da un lato, che i provvedimenti conclusi in base alla legge precedente non possono essere messi in discussione dalla legge successiva; dall'altro e al contempo, che là dove, ad esempio, l'*iter* di valutazione ambientale sia ancora in corso, il procedimento dovrà ritenersi inciso dalla modifica *medio tempore* intervenuta, ossia dopo la presentazione dell'istanza ma prima dell'adozione del relativo provvedimento.

Pertanto, la previsione censurata, che prevede l'applicabilità della nuova disciplina anche ai procedimenti in corso, oltre ad essere conforme alla giurisprudenza consolidata del Consiglio di Stato, non viola i parametri evocati dal rimettente, dovendosi escludere un affidamento costituzionalmente tutelato del cittadino a che, una volta che un procedimento amministrativo sia stato avviato sotto il vigore di una disciplina, esso venga necessariamente concluso sulla base della medesima disciplina.

6.1.2.– Quanto, invece, alla questione avente a oggetto l'art. 1, comma 2, là dove impone di applicare la legge regionale n. 20 del 2024 anche ai procedimenti già conclusi, promossa in riferimento ai principi del legittimo affidamento e della libertà di iniziativa economica, nonché all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al principio eurounitario di massima diffusione delle fonti da energia rinnovabile e agli artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale, essa è fondata.

Il risultato atteso dal legislatore sardo, infatti, è quello di travolgere e rendere *tamquam non essent,* con il solo limite della modifica irreversibile dello stato dei luoghi, tutti gli atti autorizzativi già rilasciati, rispetto ai quali gli operatori del settore si sono già attivati.

Più in generale, quanto alla lesione del principio del legittimo affidamento, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente ribadito che esso non esclude che il legislatore possa adottare disposizioni che modificano in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici; tuttavia, occorre «che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenza n. 216 del 2023, nonché similmente, n. 145 del 2022 e n. 54 del 2019).

Disposizioni legislative di tal fatta, dunque, non sono di per sé incompatibili con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione. Tuttavia, «in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di questo tipo, esse devono soggiacere a uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa» (sentenza n. 134 del 2025).

La disposizione regionale impugnata trasmoda in una disciplina irragionevolmente limitativa del legittimo affidamento, ponendosi in contrasto con il principio della certezza del diritto poiché determina una vanificazione di tutti i provvedimenti autorizzativi rilasciati per la costruzione e l'esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili, senza che tale travolgimento sia motivato da ragioni di carattere tecnico o scientifico (*ex plurimis*, sentenza n. 88 del 2025).

La previsione della modifica irreversibile dello stato dei luoghi quale unico limite alla retroattività integra anche la violazione del principio di ragionevolezza nonché della libertà di iniziativa economica privata (artt. 3 e 41 Cost.), tanto più che gli operatori, una volta completate positivamente le procedure per l'ottenimento dei titoli abilitativi, hanno, di norma, sostenuto ingenti costi tecnici e amministrativi.

La disposizione impugnata, impedendo la realizzazione di impianti già autorizzati, non è neppure coerente con i principi eurounitari 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, così come attuati dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, i quali si impongono quali limiti alle competenze

di cui agli artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale (da ultimo, in questo senso, sentenza n. 28 del 2025).

6.2.– Il secondo motivo di ricorso ha ad oggetto l'art. 1, comma 5, primo periodo, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, che introduce un divieto di realizzazione degli impianti ricadenti nelle aree qualificate come non idonee.

Secondo il ricorrente, tale disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 117, commi primo e terzo, Cost. in relazione, rispettivamente, ai parametri interposti rappresentati dai più volte ricordati principi di massima diffusione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili espressi dalla direttiva 2023/2413/UE, nonché in relazione all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, agli artt. 1, comma 2, 2 e 7, del d.m. 21 giugno 2024 e, infine, agli artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale.

La questione è fondata.

Questa Corte, anche di recente, ha chiarito che, nel nuovo contesto dei principi fondamentali della materia, il potere, previsto dall'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021, di individuare con legge regionale le aree idonee, è stato accordato alle regioni anche con riguardo alle aree non idonee, con la precisazione, però, che l'inidoneità non può mai equivalere a un divieto assoluto e aprioristico (sentenza n. 134 del 2025).

Tale assetto è funzionale a dare risalto alla autonomia regionale e, al contempo, è «idoneo a scongiurare il rischio che gli organi politici regionali, quando non sussistano evidenti ragioni di salvaguardia degli ecosistemi e della biodiversità, ricorrano allo "strappo legislativo" per assecondare la tentazione di ostacolare impianti sui rispettivi territori (secondo l'efficace espressione "*Nimby*": *not in my back yard*), ciò che si porrebbe in palese contrasto con la pressante esigenza dello sviluppo di energie rinnovabili […] anche nell'interesse delle future generazioni" (sentenza n. 216 del 2022)» (ancora sentenza n. 134 del 2025 proprio in tema di impianti FER).

La disposizione impugnata, là dove prevede, al primo periodo, che la non idoneità corrisponda al divieto di installazione è costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai parametri interposti rappresentati dai sopra citati principi espressi dalla direttiva 2023/2413/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023; nonché in relazione agli artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale.

6.3.– Il terzo motivo di ricorso ha ad oggetto l'art. 1, comma 5, periodi secondo, terzo e quarto, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, ai sensi dei quali il «divieto di realizzazione si applica anche agli impianti e agli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge», e «[n]on può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell'entrata in vigore della presente legge, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l'attuazione. I provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia».

Tali disposizioni, oltre a contrastare con il principio di massima diffusione degli impianti FER, incorrerebbero anche nella violazione del principio di certezza del diritto che vede, tra i propri corollari, il principio del legittimo affidamento riconosciuto dall'art. 3 Cost., e il principio di libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost.

Anche in questo caso, come nel precedente di cui al comma 2, occorre valutare singolarmente le diverse disposizioni oggetto di impugnazione.

6.3.1.– Le questioni aventi ad oggetto il secondo e terzo periodo del comma 5 dell'art. 1, là dove prevedono che il divieto di realizzazione si applica anche agli impianti e agli accumuli FER, la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell'entrata in vigore della legge stessa, e che «[n]on può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell'entrata in vigore della presente legge, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l'attuazione», sono fondate.

Come osservato *supra*, al punto 6.1.2., la qualifica di non idoneità di un'area non può tradursi in un aprioristico divieto di installazione, determinando piuttosto l'impossibilità di accedere ai

procedimenti autorizzatori semplificati, previsti dal legislatore statale nelle aree idonee per velocizzare la diffusione delle fonti rinnovabili (sentenza n. 134 del 2025).

La previsione che alla qualifica di non idoneità consegua un automatico divieto di installazione di impianti FER costituisce, pertanto, una diretta violazione dei principi di decarbonizzazione e di massima diffusione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili, espressi dalla più volte richiamata direttiva 2023/2413/UE e, pertanto, si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., e con gli artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale.

6.3.2.– La questione inerente al quarto periodo del comma 5 dell'art. 1 della legge regionale impugnata, là dove prevede che i provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee sono privi di efficacia, è fondata, oltre che in riferimento agli stessi parametri già individuati al punto che precede, anche in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., per violazione dei principi del legittimo affidamento, della certezza del diritto e di libertà di iniziativa economica, per le medesime ragioni indicate al punto 6.1.2.

6.4.– Il quarto motivo di ricorso ha ad oggetto il comma 7 dell'art. 1 della legge regionale sarda, ai sensi del quale, nel caso in cui un progetto ricada in parte nelle aree idonee e in parte nelle aree non idonee, prevale la non idoneità.

Tale disposizione violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., poiché si porrebbe in contrasto con il principio eurounitario dell'interesse pubblico prevalente alla diffusione dell'energia da fonti rinnovabili, espresso dall'art. 16-*septies* della direttiva 2018/2001/UE, introdotto dall'art. 1, numero 7), della direttiva 2023/2413/UE.

6.4.1.– La questione non è fondata, nei termini di seguito specificati.

Questa Corte, nella già richiamata sentenza n. 134 del 2025, ha chiarito che la qualifica di «non idoneità» di un'area non corrisponde al divieto di installazione, bensì «equivale a indicare un'area in cui l'installazione dell'impianto può essere egualmente autorizzata ancorché sulla base di una idonea istruttoria e di una motivazione rafforzata».

L'art. 1, comma 2, lettera *b*), del d.m. 21 giugno 2024, definisce, infatti, quelle non idonee come le «aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010».

Tale rinvio alle precedenti linee guida sta a significare – stante il menzionato paragrafo 17, il quale prevede una «apposita istruttoria» – che la decisione definitiva in merito alla realizzazione degli impianti FER, nelle aree indicate come non idonee, va assunta, in ogni caso, all'esito del singolo procedimento di autorizzazione concernente lo specifico progetto di impianto, all'interno del quale si potrebbero comunque evidenziare ragioni a favore della sua realizzazione.

Nel caso di specie, la disposizione regionale impugnata deve intendersi nel senso che la circostanza che un impianto insista anche su un'area dichiarata non idonea non rappresenta un impedimento assoluto alla realizzazione delle fonti rinnovabili quanto, piuttosto, l'impossibilità di accedere alla procedura autorizzatoria semplificata.

Ai sensi della richiamata normativa statale, infatti, la decisione definitiva in merito alla realizzazione degli impianti FER va assunta all'esito del singolo procedimento di autorizzazione concernente lo specifico progetto di impianto. In quella sede, pertanto, dovranno tenersi in debita considerazione le esigenze di massima tutela del paesaggio e delle aree naturalistiche protette che giustifichino il procedimento autorizzatorio non semplificato. Questo consente altresì di valutare il rapporto tra le due aree in concreto e di bilanciare compiutamente la protezione della natura e la tutela dell'ambiente mediante la riduzione delle fonti di energia inquinanti.

Così interpretata, la disposizione impugnata supera il vaglio di legittimità costituzionale.

6.5.– Il quinto motivo di ricorso ha ad oggetto l'art. 1, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, ai sensi del quale «[g]li interventi di rifacimento, integrale ricostruzione, potenziamento relativi ad impianti realizzati in data antecedente all'entrata in vigore della presente legge e in esercizio, nelle aree non idonee, sono ammessi solo qualora non comportino un aumento della

superficie lorda occupata, nonché, nel caso di impianti eolici, un aumento dell'altezza totale dell'impianto, da intendersi come la somma delle altezze dei singoli aerogeneratori del relativo impianto, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo del comma 6, ivi compreso il rispetto dell'articolo 109 delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale».

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che la Regione autonoma Sardegna introduca una nuova disciplina in materia di *revamping* e *repowering*, ai sensi della quale sarebbero ammessi solo interventi di *revamping*, purché non vengano modificati volumi e altezze degli impianti.

Oltre a ledere il principio del legittimo affidamento la disposizione impugnata incorrerebbe nel vizio di violazione di principi eurounitari alla massima diffusione di impianti FER attuati con l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, ai sensi del quale dalla qualificazione di non idoneità dovrebbe conseguire un aggravio del procedimento amministrativo e non una preclusione all'intervento.

6.5.1.– La questione è fondata.

Il quadro normativo a livello nazionale per gli interventi di *revamping* e *repowering* su impianti esistenti (ossia interventi di ammodernamento degli impianti finalizzati a una loro maggiore efficienza e a un loro potenziamento) – vigente nel momento in cui è stata approvata la legge regionale sarda, ossia prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 190 del 2024 – era articolato mediante la previsione di diverse procedure amministrative a seconda della natura (sostanziale o meno) delle variazioni apportate.

Oltre a quanto stabilito in via generale dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, richiamato dal ricorrente quale norma interposta, l'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2011, nella sua ultima formulazione, stabiliva alcuni criteri per la qualificazione di una variazione come "non sostanziale", specificando che tale qualificazione (fatta eccezione per gli interventi soggetti a dichiarazione di inizio lavori asseverata) non escludeva in modo automatico la necessità delle procedure ambientali, e demandava a un successivo decreto ministeriale l'individuazione dei criteri di "sostanzialità".

Successivamente, il d.lgs. n. 190 del 2024 ha modificato tale sistema, avendo previsto anche per gli interventi di modifica (su impianti esistenti o a progetti autorizzati) – a seconda della loro consistenza – la realizzabilità in regime "libero" (Allegato A), di procedura abilitativa semplificata (Allegato B) e di autorizzazione unica (Allegato C).

La disposizione regionale impugnata introduce diverse tipologie di limiti all'attività di *repowering* e *revamping*, legate sia all'estensione delle superfici interessate sia, di fatto, al numero di aerogeneratori di nuova generazione autorizzabili, così introducendo un criterio diverso da quello stabilito dal legislatore statale, con esso in contrasto.

Tale criterio risulta estraneo sia alle previsioni statali di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, sia a quanto stabilito dal d.m. del 21 giugno 2024, che hanno attribuito alle regioni la competenza a individuare aree idonee e non idonee, non a introdurre criteri limitativi alla diffusione di impianti FER alternativi a (e in contrasto con) quelli previsti dal legislatore statale.

La disposizione deve, pertanto, dichiararsi costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale e dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al principio eurounitario di massima diffusione degli impianti FER, con assorbimento degli altri profili.

6.6.– Il sesto motivo di impugnazione ha ad oggetto l'art. 1, comma 9, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, là dove individua le aree non idonee alla realizzazione degli impianti *off-shore*.

Il ricorrente ritiene violati gli artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale, nonché l'art. 117, terzo comma, Cost., perché la disposizione impugnata sarebbe in contrasto con l'art. 23 del d.lgs. n. 199 del 2021, che recherebbe principi fondamentali fissati dallo Stato nella materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

La questione è fondata.

L'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021 – prima della sua abrogazione da parte dell'art. 15, comma 1, e dell'Allegato D, lettera *p*), del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera *b*) e *d*), della legge 5 agosto 2022, n. 118», a decorrere dal 30 dicembre 2024, ai sensi di quanto disposto dall'art. 17, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 190 del 2024

– prevedeva che per gli impianti *off-shore* l'autorizzazione fosse rilasciata dal Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e sentito, per gli aspetti legati all'attività della pesca marittima, il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, nell'ambito del provvedimento adottato a seguito del procedimento unico di cui al successivo comma 4, comprensivo del rilascio della concessione d'uso del demanio marittimo.

L'individuazione delle aree idonee per l'installazione di impianti FER *off-shore* è di competenza del Ministro delle infrastrutture e trasporti, mediante l'approvazione dei piani di gestione dello spazio marittimo (comma 2). Nelle more dell'approvazione dei richiamati piani, il successivo comma 3 prevede che sono da considerarsi comunque idonee: le piattaforme petrolifere in disuso e l'area distante 2 miglia nautiche da ciascuna piattaforma; nonché, per impianti eolici fino a 100 MW, i porti, previa eventuale variante del piano regolatore portuale. È altresì stabilito, sempre nelle more della definizione delle aree idonee, il divieto di qualsiasi moratoria o sospensione dei termini dei procedimenti di autorizzazione per le domande già presentate (comma 5).

Il d.lgs. n. 199 del 2021, quindi, non prevede la competenza legislativa regionale a individuare per i siti *off-shore* le aree idonee, né le aree non idonee.

Ciò non osta il fatto che il d.m. 21 giugno 2024, nel novero della potenza nominale complessiva al fine del raggiungimento degli obiettivi da conseguire entro il 2030, faccia riferimento anche agli impianti *off-shore*, prevedendo specifici criteri di riparto della potenza nominale prodotta, laddove le relative opere di connessione ricadano nel territorio di una regione diversa rispetto a quella la cui costa risulti più prossima alle opere *off-shore* (art. 2, commi 2 e 4, del richiamato d.m.).

Tale disciplina, peraltro, non risulta difforme da quella introdotta di recente dall'art. 2, comma 1, lettera *h*), del d.l. n. 175 del 2025, in corso di conversione, che ha inserito nel d.lgs. n. 190 del 2024 l'art. 11-*ter* (Aree idonee a mare), ai sensi del quale «sono considerate aree idonee per la realizzazione di interventi relativi a impianti di produzione di energia rinnovabile *off-shore*, […] le aree individuate dai piani di gestione dello spazio marittimo»; la nuova disciplina non è rilevante nel presente giudizio.

Da tanto deve concludersi che, nell'individuare con legge le aree idonee e non idonee, le regioni possono farlo esclusivamente con riferimento a quelle "a terra", mentre l'individuazione dei siti *off-shore* idonei all'installazione di impianti FER è di competenza statale, mediante la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo, ferma restando la competenza del Ministro dell'ambiente e la sicurezza energetica e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per il rilascio dell'autorizzazione unica.

La disposizione regionale impugnata è, pertanto, costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai più volte citati principi eurounitari come attuati dall'art. 23 del d.lgs. n. 199 del 2021, nonché delle competenze statutarie di cui agli artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale.

6.7.– Il settimo motivo di impugnazione ha ad oggetto l'art. 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, che introduce asserite misure di semplificazione e accelerazione per la promozione di impianti di produzione di fonti rinnovabili in aree non idonee.

Tali disposizioni, delineando un modello di procedimento autorizzatorio difforme da quello previsto dalle leggi statali, sarebbero affette da vari vizi di legittimità costituzionale in quanto, eccedendo dalle competenze che gli artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale riconoscono alla Regione autonoma Sardegna, violerebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *m*) ed *s*), Cost.

6.7.1.– Le questioni aventi ad oggetto l'art. 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge reg. n. 20 del 2024 sono fondate, in riferimento agli artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale, nonché all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004.

La disciplina regionale impugnata prevede che, in caso di area non idonea, il divieto di installazione previsto dal comma 5 dell'art. 1 possa essere superato mediante l'attivazione di un procedimento alquanto articolato, che principia con un'istanza del comune interessato all'installazione di impianti FER, volta al raggiungimento di un'intesa con la Regione (comma 1). Tale istanza è presentata, previa deliberazione di una maggioranza qualificata del consiglio comunale

(o dei consigli comunali il cui territorio sia interessato), ed è preceduta da un «dibattito pubblico», nonché dall'espletamento di una consultazione popolare che si deve concludere con una posizione favorevole (comma 2). Esaurita la fase sopra descritta, l'istanza del comune è proposta all'Assessorato regionale competente in materia il quale, in base alla disciplina della conferenza dei servizi di cui agli artt. 14, comma 1, e 14-*bis* della legge n. 241 del 1990, entro novanta giorni dal relativo ricevimento, convoca i soggetti competenti ad esprimersi all'unanimità in relazione alla compatibilità dell'intervento rispetto alla presenza di aree non idonee. In tale procedimento amministrativo, per espressa previsione regionale, non trovano applicazione le ipotesi di silenzio assenso (comma 4). All'esito di tale sequenza procedimentale, la Giunta regionale delibera sull'intesa in base a criteri che saranno successivamente fissati dalla medesima (comma 6). Il proponente, una volta perfezionatasi l'intesa in base al procedimento sopra descritto, potrà successivamente presentare ai soggetti competenti un'istanza per la realizzazione dell'intervento nell'ambito del regime autorizzativo previsto per le aree ordinarie utilizzando il regime della PAS o dell'AU.

Occorre altresì ricordare che questa Corte ha affermato che «la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., alla cura esclusiva dello Stato» (*ex multis*, sentenze n. 178 e n. 172 del 2018 e n. 103 del 2017) e che per le regioni ad autonomia speciale, come la Sardegna, dotate, in base al loro statuto, di competenze legislative esclusive nella materia, il legislatore statale conserva il potere di vincolare tali competenze con norme qualificabili come riforme economico-sociali (*ex plurimis*, sentenza n. 160 del 2021).

Questa Corte ha ripetutamente affermato, inoltre, che la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti statali di protezione ambientale, i quali dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica (*ex multis*, sentenze n. 22 del 2025 e n. 160 del 2021).

Le disposizioni oggi impugnate consentono, invece, l'approvazione degli interventi in aree non idonee mediante l'articolato procedimento previsto dal citato art. 3 anche «a prescindere dall'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio, la quale è norma di grande riforma economico-sociale che la Regione autonoma della Sardegna deve rispettare (sentenza n. 238 del 2013), in quanto adottata nell'ambito della competenza esclusiva statale nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.» (sentenza n. 189 del 2016).

Pertanto, le disposizioni in esame devono dichiararsi costituzionalmente illegittime, per violazione degli artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale e dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Restano assorbite le ulteriori censure.

La declaratoria d'illegittimità costituzionale deve essere estesa in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), al comma 6 dell'art. 3, che delega la Giunta regionale a definire i criteri e le procedure del dibattito pubblico e le modalità di coinvolgimento delle popolazioni interessate, nonché i criteri di istruttoria e di valutazione delle istanze.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, primo periodo, della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, recante «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», limitatamente alle parole «, ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi»;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, primo, secondo, terzo e quarto periodo, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024;

4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 9, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024;

5) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024;

6) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 6, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024;

7) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 5, 7, 8 e 9, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, promosse, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

8) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 5, 7, 8 e 9, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

9) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, primo periodo, della legge reg. Sardegna. 20 del 2024, nella parte in cui prevede che la nuova legge regionale si applichi anche ai procedimenti autorizzatori in corso, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

10) *dichiara* non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 16-*septies* della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, introdotto dall'art. 1, numero 7), della direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio, 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 ottobre 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Angelo BUSCEMA, Redattore
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria
Depositata in Cancelleria il 16 dicembre 2025
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:
ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 7 OTTOBRE 2025
ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 2, 5, 7, 8 e 9, e 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, recante «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 di procedimenti autorizzativi», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso depositato il 3 febbraio 2025 (reg. ric. n. 8 del 2025).

Rilevato che, con atti depositati il 17 e il 18 marzo 2025, sono intervenuti nel giudizio le società Ortus Power Resources Italy srl, OPR Sun 8 srl, OPR Sun 11 srl, OPR Sun 17 srl, OPR Sun 30 srl, Pacifico Lapislazzuli srl, FRV Italia srl, EF Agri - società agricola arl, Maple Tree Solar srl, DRen Solare 12 srl, Lightsource Renewable Energy Italy spv 22 srl, DRen Solare 8 srl, DRen Solare 15 srl,

ANT srl, EVO srl, Iberdrola Renovables Italia spa, ERG Wind Energy srl, Engie Trexenta srl, Engie Mistral srl, nonché RWE Renewables Italia srl;

che le menzionate società, attive nello sviluppo, costruzione, riparazione ed 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, assumono, complessivamente, di vantare un «interesse qualificato» a tutela del quale sarebbero legittimati a intervenire ad adiuvandum, rilevando che l'ammissibilità dell'intervento assicurerebbe loro l'esercizio del diritto di difesa e sarebbe conforme al principio di parità, avuto riguardo alla possibilità, riconosciuta da questa Corte ai soggetti portatori di interessi collettivi o diffusi, di depositare opiniones.

Considerato che questa Corte ha ripetutamente affermato che il giudizio in via principale «si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi» (ex plurimis, ordinanza letta all'udienza del 9 aprile 2024, allegata alla sentenza n. 119 del 2024), né «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 dell'8 luglio 2025, allegata alla sentenza n. 134 del 2025 e ordinanza letta all'udienza del 14 gennaio 2025, allegata alla sentenza n. 28 del 2025);

che questa Corte ha altresì escluso che il ristretto confine entro cui è ammissibile l'intervento pregiudichi il diritto di difesa di soggetti i cui interessi possano essere incisi dall'esito del giudizio in via di azione, osservando che questo «non scaturisce da una controversia concreta rispetto alla quale possa configurarsi l'interesse di specifici soggetti, vertendo piuttosto sulla astratta conformità a Costituzione della legge impugnata» (ordinanza letta all'udienza del 9 aprile 2024 e allegata alla sentenza n. 119 del 2024);

che, pertanto, gli interventi devono essere dichiarati inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi in giudizio delle società Ortus Power Resources Italy srl, OPR Sun 8 srl, OPR Sun 11 srl, OPR Sun 17 srl, OPR Sun 30 srl, Pacifico Lapislazzuli srl, FRV Italia srl, EF Agri - società agricola arl, Maple Tree Solar srl, DRen Solare 12 srl, Lightsource Renewable Energy Italy spv 22 srl, DRen Solare 8 srl, DRen Solare 15 srl, ANT srl, EVO srl, Iberdrola Renovables Italia spa, ERG Wind Energy srl, Engie Trexenta srl, Engie Mistral srl, nonché RWE Renewables Italia srl.

F.to: Giovanni Amoroso, Presidente

Sentenza: 8 ottobre 2025, n. 186

Materia: turismo, governo del territorio, valorizzazione dei beni culturali

Parametri invocati: artt. 3, 41, 42, 117, secondo comma, lettere *l)* e *s)*, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 22, comma 6; 41, commi 3 e 4; da 42 a 45; 59 e 144 della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 (Testo unico del turismo)

Esito:
1) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 6, della legge in oggetto promosse in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost.;
2) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 3, della legge in oggetto promossa in riferimento all'art. 3 Cost.;
3) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 3, della legge in oggetto promosse in riferimento agli artt. 41 e 42 della Costituzione;
4) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 4, della legge in oggetto, promossa in riferimento all'art. 41 Cost.;
5) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 4, della legge in oggetto promosse in riferimento agli artt. 3 e 42 Cost.;
6) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli da 42 a 45 della legge in oggetto promosse, in riferimento agli artt. 42 e 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost.;
7) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 59 della legge in oggetto promosse in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettere *l)* e *s)*, Cost.;
8) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 144, comma 3, della legge in oggetto, promossa in riferimento all'art. 3 Cost..

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Con la sentenza in esame, la Corte costituzionale si pronuncia su alcune delle disposizioni della l.r. 61/2024 della Regione Toscana, recante il Testo unico del turismo, impugnate dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Si tratta degli articoli 22, comma 6, in materia di alberghi; degli articoli 41, commi 3 e 4; 42; 43; 44; 45 e 144, in materia di strutture ricettive extra alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione; nonché dell'art. 59, in materia di locazioni turistiche. La Corte riserva ad una successiva pronuncia la decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il medesimo ricorso.

La Corte, in primo luogo, dichiara non fondate le questioni sollevate, per violazione degli articoli 3 e 41 della Costituzione, con riguardo all'art. 22, comma 6, della legge in oggetto. Tale disposizione prevede la possibilità, per gli alberghi, di associare nella gestione, in aumento della propria capacità ricettiva e nei limiti del 40 per cento della medesima, unità immobiliari residenziali nella loro disponibilità, ubicate entro duecento metri, ma attribuisce ai comuni il potere di stabilire una percentuale inferiore. La disposizione è contestata solo nella parte in cui conferisce ai comuni il potere di ridurre tale possibilità, fissando una percentuale inferiore di aumento della capacità ricettiva.

La prima censura mossa alla disposizione in esame, ovvero la violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 Cost., è dovuta alla mancata definizione di criteri idonei a limitare il potere comunale di fissare una percentuale inferiore di aumento della capacità ricettiva: a

tal proposito, la Corte ritiene che l'articolo 22, comma 6, confermi la generale funzione comunale di regolare gli insediamenti sul proprio territorio (art. 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 "Legge urbanistica" e art. 8 della legge 17 maggio 1983, n. 217 "Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica", in seguito abrogata) e che essa non sia manifestamente irragionevole, in quanto fa salva la possibilità per il singolo comune di temperare l'espansione delle attività alberghiere, tenendo conto delle esigenze del proprio territorio (variabili, ad esempio, in base ai posti letto in albergo già esistenti o all'opportunità di mantenere alloggi turistici non alberghieri).

La Corte ritiene non fondata anche la questione promossa in riferimento all'art. 41 Cost. (libertà di iniziativa economica). A suo giudizio, infatti, la limitazione contemplata dalla norma impugnata può essere giustificata ai sensi dell'art. 41, secondo comma, Cost., in quanto volta a perseguire un'utilità sociale, consistente nella possibilità di adeguare l'espansione della ricettività alberghiera alle effettive esigenze del territorio comunale. L'assenza di criteri-guida nell'art. 22, comma 6, non risulta costituzionalmente illegittima per l'ampia discrezionalità che caratterizza la funzione regolatoria comunale.

La Corte ha poi esaminato diverse questioni relative alle disposizioni concernenti le «strutture ricettive extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione».

Ha ritenuto non fondata la prima censura, sollevata in relazione all'art. 41, comma 3, per violazione dell'art. 3 Cost. (principio di irragionevolezza intrinseca). Tale disposizione, che introduce una novità rispetto a quanto stabilito dal previgente testo unico del turismo, prevede che l'attività ricettiva extra-alberghiera è consentita esclusivamente in unità immobiliari aventi, ai fini urbanistici, destinazione d'uso turistico-ricettiva, con esclusione di quelli aventi destinazione d'uso residenziale.

La Corte ha sottolineato che, in base agli articoli 42-45, le strutture in questione devono essere gestite in forma imprenditoriale: dunque, se un immobile è utilizzato in modo stabile ed organizzato come struttura ricettiva extra-alberghiera, la previsione della destinazione d'uso turistico-ricettiva non può essere considerata irragionevole o incoerente. La Corte pone, infatti, in evidenza che occorre distinguere il profilo strutturale-edilizio del bene (che ha «le caratteristiche della civile abitazione») dal profilo gestionale, cioè dal suo stabile utilizzo a fini di attività ricettiva. L'obbligo di destinazione d'uso turistico-ricettiva non contraddice «le caratteristiche della civile abitazione» perché è appunto collegato al profilo gestionale (in tal senso, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 27 luglio 2022, n. 6609, e 3 agosto 2022, n. 6824) e al fatto che la destinazione residenziale e quella turistico-ricettiva rappresentano due categorie funzionali autonome dal punto di vista urbanistico (art. 23-*ter* del d.P.R. n. 380 del 2001 e art. 99 della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65, recante «Norme per il governo del territorio»; si veda anche Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 12 settembre-19 novembre 2024, n. 42369).

La Corte ritiene poi che le altre questioni promosse rispetto alla disposizione in esame, per violazione degli artt. 41 e 42 Cost., siano inammissibili per insufficienza della motivazione.

La Corte procede, poi, ad esaminare la censura sollevata, per violazione dell'art. 3 Cost., rispetto alla norma transitoria dell'art. 41, comma 3 (art. 144, comma 3, della l.r. 61/2024). Tale disposizione stabilisce che: «[l]e disposizioni di cui all'articolo 41, comma 3, si applicano a far data dal 1° luglio 2026. Fino a tale data le abitazioni utilizzate per le attività di cui al medesimo articolo 41 possono avere, ai fini urbanistici, sia destinazione d'uso residenziale sia turistico-ricettiva». A suo giudizio, la violazione dell'articolo 3 della Costituzione non sussiste perché l'articolo 144, comma 3, non distingue tra diverse categorie di proprietari ma a tutti consente di mantenere la destinazione d'uso residenziale fino al 1° luglio 2026 e a tutti impone di passare alla destinazione turistico-ricettiva da tale data.

La Corte respinge anche le questioni relative all'articolo 41, comma 4, in base al quale «[l]'attività di affittacamere, o di bed and breakfast, o di residenza d'epoca svolta da uno stesso soggetto […] in più strutture ricettive nell'ambito del medesimo edificio non può comunque superare il numero di camere e la capacità ricettiva di una singola struttura». Tale norma, per la Corte, non viola l'articolo 41 della Costituzione e dunque non comprime la libertà di iniziativa economica precludendo alla ricettività svolta in forma imprenditoriale la possibilità di trovare l'assetto organizzativo e dimensionale

ritenuto più confacente alla produzione di ricchezza. Ciò in quanto alcune strutture sono caratterizzate da una dimensione "familiare", alla quale sono connaturati limiti dimensionali (come risulta anche dalle previgenti norme statali: si vedano l'abrogato art. 6, nono comma, della legge n. 217 del 1983 e gli artt. 9, comma 8, e 12, comma 3, del d.lgs. n. 79 del 2011) e rientra nella discrezionalità del legislatore regionale la scelta del modo in cui evitare possibili elusioni delle singole norme che fissano i limiti dimensionali delle diverse strutture. L'art. 41, comma 4, si salda con i successivi artt. 42, 43 e 45, perseguendo l'utilità sociale posta alla base della limitata configurazione dimensionale degli affittacamere, dei bed and breakfast e delle residenze d'epoca. La limitazione delle scelte imprenditoriali è dunque giustificata alla luce dell'art. 41, secondo comma, della Costituzione.

La Corte ha dichiarato infondate anche le questioni sollevate, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *l)*, e dell'articolo 42 della Costituzione, con riferimento agli articoli 42-45 della l.r. 61/2024. Questi ultimi disciplinano le quattro strutture ricettive turistiche extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione elencate nell'art. 41. Per tutte queste strutture (affittacamere, bed and breakfast, case e appartamenti per vacanze e residenze d'epoca) le disposizioni in esame dispongono la gestione «in forma imprenditoriale». Per la Corte, tale obbligo rappresenta una condizione che attiene alle modalità di esercizio della struttura ricettiva, il cui rispetto è necessario per poter gestire una struttura "classificata". Le norme che stabiliscono tale obbligo, dunque, risultano estranee all'ordinamento civile (non definiscono quando l'attività ricettiva deve ritenersi svolta in modo imprenditoriale e non incidono sulla regolazione dell'attività negoziale e dei suoi effetti) e sono riconducibili alla materia del turismo, riguardando l'attività amministrativa regionale di promozione e vigilanza sul turismo, spettante alla competenza piena regionale *ex* articolo 117, quarto comma, della Costituzione (cfr., tra le altre, le sentenze n. 130 del 2024 e n. 123 del 2022). Inoltre, la Corte ha riconosciuto che «il legislatore regionale ben può conformare anche le facoltà spettanti ai privati» (sentenza n. 175 del 2019), compreso il contenuto del diritto di proprietà (sentenza n. 190 del 2001). Del resto, la limitazione dei diritti dei proprietari rappresenta un riflesso intrinseco alla disciplina urbanistica.

Quanto alla supposta violazione dell'articolo 42 della Costituzione, la Corte ha ritenuto che gli articoli 42-45 della l.r. 61/2024 determinino un'ingerenza nelle libere scelte dei proprietari giustificata in quanto volta a perseguire una funzione sociale in modo proporzionato, in particolare la finalità di limitare la proliferazione delle strutture ricettive extra-alberghiere e gli effetti negativi dell'*overtourism* che può determinare *«la trasformazione urbanistica di interi quartieri e centri, con ricadute di rilievo anche sulla gestione dei servizi pubblici locali» (sentenza n. 94 del 2024).* La Corte richiama a tal proposito sia il punto 8 del preambolo della l.r. 61/2024 nel quale si afferma che la previsione della gestione in forma imprenditoriale delle strutture ricettive extra-alberghiere ha il «fine di qualificare l'offerta di ospitalità da parte» di tali strutture sia la relazione illustrativa della proposta di legge e il resoconto della seduta del Consiglio regionale del 20 dicembre 2024 da cui si ricava anche l'obiettivo di includere nel sistema regionale del turismo solo le imprese turistiche e quello di assoggettare le strutture ricettive alle stesse regole.

La Corte pone in evidenza come, nella materia in esame, la correzione dei "fallimenti del mercato" rientri fra le opzioni legittimamente adottabili dal legislatore e richiama, a tal proposito, sia la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 22 settembre 2020, cause riunite C-724/18 e C-727/18, Cali Apartments, punto 75, che ha considerato espressamente meritevole lo scopo di limitare gli effetti negativi dell'overtourism, sia il regolamento (UE) 2024/1028 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024, relativo alla raccolta e alla condivisione dei dati riguardanti i servizi di locazione di alloggi a breve termine e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724, il quale dà atto dei problemi causati dagli *short-term rentals* e delle politiche pubbliche volte a contenerli (numeri 1 e 4 del considerando e art. 2, paragrafo 2) sia la sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo n. 64 del 13 marzo 2025, avente ad oggetto il decreto-legge del Governo della Catalogna n. 3 del 2023, da cui risulta che la limitazione della destinazione ad uso turistico di «immobili che sono stati classificati dalla pianificazione urbanistica come abitazioni abituali è una misura necessaria per evitare danni all'ambiente urbano, in particolare per proteggere il modello di città previsto dalla pianificazione urbanistica» (punto 5 della motivazione).

Infine, la Corte ha dichiarato infondate le questioni relative all'articolo 59, concernente le locazioni turistiche brevi. In base a tale disposizione, i comuni ad alta densità turistica e i comuni capoluogo di provincia «possono, con proprio regolamento, individuare zone o aree in cui definire criteri e limiti specifici per lo svolgimento, per finalità turistiche, delle attività di locazione breve di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 […], esercitate anche in forma imprenditoriale» (comma 1). Nei comuni dotati del regolamento di cui al comma 1, «l'esercizio dell'attività di locazione breve, per le zone o aree interessate, è subordinato al rilascio al locatore di un'autorizzazione di durata quinquennale per ciascuna unità immobiliare che si intende locare» (comma 4).

La Corte ha rilevato in primo luogo che i problemi posti dalle locazioni turistiche brevi si concentrano in alcune zone del territorio e presentano diverse peculiarità in ognuna di esse. Ha pertanto richiamato il principio guida della sussidiarietà evidenziando come il livello regionale e quello locale siano in linea di massima più adeguati per adottare la disciplina amministrativa volta a conciliare gli interessi dei proprietari e degli utenti con quelli contrapposti (di tipo sociale ed urbanistico) ed ha sottolineato che in altri ordinamenti statali (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna), emerge un collegamento tra la disciplina delle locazioni turistiche ed il governo del territorio, con conseguente previsione di poteri regolatori e autorizzatori degli enti locali.

Per quanto concerne le censure mosse dal ricorrente all'articolo 59 della l.r. 61/2024, la Corte ha escluso l'invasione della materia "ordinamento civile". A suo giudizio, infatti, tale articolo non è riconducibile ad essa né sotto il profilo oggettivo né sotto quello teleologico. Esso è piuttosto espressione, in primo luogo, della competenza legislativa regionale residuale in materia di "turismo", in quanto prevede la possibilità di introdurre un regime amministrativo più rigoroso dell'ordinario per l'avvio e l'esercizio dell'attività di locazione turistica breve (comma 4, che contempla l'autorizzazione di durata quinquennale). A tal proposito occorre ricordare che la Corte ha già, in altre occasioni, riconosciuto che la disciplina dei procedimenti amministrativi relativi alle attività turistiche rientra nella competenza legislativa regionale residuale (sentenza n. 80 del 2012, punto 6.13. del *Considerato in diritto;* sentenza n. 84/2019 e n. 94/2024). Pertanto, la Regione Toscana ha dato autonomamente attuazione all'art. 9 della direttiva n. 2006/123/CE, sulla base dell'art. 117, quinto comma, Cost. e della citata sentenza della Corte di Giustizia "Cali Apartments". La Corte evidenzia che i proprietari, da un lato, possono contestare i regolamenti adottati davanti al giudice amministrativo, dall'altro lato possono sfruttare il proprio bene in altri modi: o avviando una struttura ricettiva extra-alberghiera (in forma imprenditoriale) o rivolgendosi ad un'utenza non turistica. La destinazione di un immobile residenziale a locazione turistica non può essere considerata elemento essenziale del diritto di proprietà.

Secondo la Corte, inoltre, la norma impugnata è riconducibile anche alla competenza legislativa regionale concorrente in materia di "governo del territorio", perché prevede che i comuni possano regolare le destinazioni d'uso di specifiche zone del loro territorio. Infine, dato che tale norma persegue, fra gli altri, anche lo scopo di «perseguire la corretta fruizione turistica del patrimonio storico, artistico e culturale» (art. 59, comma 2), a giudizio della Corte attiene anche alla «tutela […] dei beni culturali» (art.117, secondo comma, lettera *s*, Cost.) e alla «valorizzazione dei beni culturali» (art. 117, terzo comma, Cost.). La Corte respinge a tal proposito la censura relativa alla violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, sottolineando che anche le Regioni, nel momento in cui esercitano le competenze legislative ad esse assegnate dalla Costituzione, possono tener conto anche dell'esigenza di tutela dell'ambiente e dei beni culturali, dato che l'art. 9 Cost. attribuisce il compito di tutelare il «patrimonio storico e artistico della Nazione» alla «Repubblica», che comprende anche le Regioni (art. 114, primo comma, Cost.).

La Corte ha infine dichiarato infondate anche le questioni relative alla violazione dell'articolo 3 della Costituzione. Secondo il ricorrente la norma impugnata sarebbe «anche gravemente contraddittoria», dato che gli elementi enunciati nelle lettere *b)*, *c)*, *d)* ed *e)* del comma 2 non avrebbero alcuna attinenza con il tema della disponibilità di un numero adeguato di alloggi a prezzo accessibile. Secondo la Corte,

l’art. 59, comma 2, indica tre finalità ai regolamenti comunali e prevede che i criteri limitativi tengano conto, in particolare, di una serie di elementi. Questi ultimi non risultano incoerenti rispetto alle tre finalità prefissate ai regolamenti. In particolare, le lettere *a)* e *f)* fanno riferimento ad elementi chiaramente collegati al tema della disponibilità degli alloggi e anche la lettera *c)* non appare ad esso estranea. Le lettere da *a)* a *d)* richiamano elementi connessi alle altre due finalità: «perseguire la corretta fruizione turistica del patrimonio storico, artistico e culturale, la preservazione del tessuto sociale».

La contraddittorietà denunciata dal ricorrente risulta, dunque, insussistente per la Corte.

SENTENZA N. 186
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, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 22, comma 6, 41, commi 3 e 4, da 42 a 45, 59 e 144, della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 (Testo unico del turismo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10 marzo 2025, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 2025 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi gli avvocati dello Stato Maria Gabriella Mangia e Giorgio Santini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Andrea Pertici per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 ottobre 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna – con il ricorso iscritto al n. 14 reg. ricorsi del 2025 – diverse disposizioni della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, recante il testo unico del turismo. Riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il medesimo ricorso, vengono ora esaminate quelle relative agli artt. 22, comma 6; 41, commi 3 e 4; 42; 43; 44; 45 e 144; nonché all'art. 59.

Le norme impugnate riguardano gli alberghi (art. 22, comma 6), le strutture ricettive extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione (artt. 41, commi 3 e 4; 42; 43; 44; 45 e 144) e le locazioni turistiche (art. 59). Il contenuto di tali disposizioni sarà illustrato di seguito, esaminando le singole censure.

2.– Le questioni promosse con riguardo all'art. 22, comma 6, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 non sono fondate.

L'art. 22, comma 2, della stessa legge regionale dispone che «[n]egli alberghi è consentita la presenza di unità abitative, costituite da uno o più locali e dotate di servizio autonomo di cucina e locale bagno riservato, nel limite di una capacità ricettiva non superiore al 40 per cento di quella complessiva dell'esercizio».

L'impugnato art. 22, comma 6, stabilisce che «[g]li alberghi possono associare nella gestione, in aumento della propria capacità ricettiva e nei limiti del 40 per cento della medesima, salvo che il comune non stabilisca una percentuale inferiore, unità immobiliari residenziali nella loro disponibilità, ubicate entro duecento metri […]». Come emerge dal preambolo della legge impugnata e dai lavori preparatori, tale norma ha lo scopo di far rientrare nella gestione alberghiera (con conseguente miglioramento dei servizi) immobili residenziali già destinati a finalità turistica. Essa

mira a consentire un margine di flessibilità nell'offerta alberghiera, aumentando, entro limiti definiti, la capacità ricettiva, in presenza di prescrizioni urbanistiche che non consentirebbero ampliamenti.

La disposizione è contestata solo nella parte in cui conferisce ai comuni il potere di ridurre tale possibilità, fissando una percentuale inferiore di aumento della capacità ricettiva. Questo potere comunale è stato previsto a seguito di un emendamento presentato in sede di II commissione consiliare il 4 dicembre 2024. Nella relazione illustrativa di esso si osserva che la modifica mira a conferire al comune la possibilità di tener conto «dei diversi contesti territoriali».

2.1.– In primo luogo, il ricorrente ritiene che la norma in esame violi i principi di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 Cost., perché non detterebbe criteri idonei a limitare il potere comunale di fissare una percentuale inferiore di aumento della capacità ricettiva.

In via preliminare, è opportuno ricordare che, nel quadro della competenza legislativa regionale sugli insediamenti ricettivi (da ultimo, sul vincolo alberghiero, sentenza n. 143 del 2025), la previsione dell'inserimento degli alberghi nel territorio comunale spetta ai comuni, in sede di "zonizzazione funzionale" ai sensi dell'art. 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica). Tale potere è stato confermato dall'art. 8 della legge 17 maggio 1983, n. 217 (Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica), in seguito abrogata. I comuni sono poi competenti in relazione all'esercizio delle strutture ricettive. L'art. 8, comma 1, della legge impugnata stabilisce che «[s]ono attribuite ai comuni le funzioni amministrative in materia di: […] *b)* strutture ricettive, inclusa la classificazione», e l'art. 48, comma 1, della stessa legge prevede che «[l]'esercizio delle strutture ricettive […] è soggetto a SCIA» ai sensi dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), «da presentare, esclusivamente in via telematica, allo sportello unico per le attività produttive (SUAP) competente per territorio». Tale disciplina è coerente con quella statale, risultante dall'art. 17 del d.lgs. n. 79 del 2011, dall'art. 13, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83 (Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2014, n. 106, e dal decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222, recante «Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124», che, fra l'altro, individua i procedimenti soggetti a SCIA (si veda il punto 75 della Tabella A dell'Allegato).

La *ratio* dell'art. 22, comma 6, è consentire un aumento dell'offerta alberghiera, anche in deroga alle previsioni adottate dai singoli comuni in relazione agli insediamenti alberghieri. Tenuto conto di ciò, la norma impugnata – che dà ai comuni la possibilità di diminuire la percentuale di aumento della capacità ricettiva – non risulta manifestamente irragionevole. Al contrario, essa completa in modo armonico la previsione di base: se questa garantisce un margine di flessibilità a livello regionale nella gestione alberghiera, la norma impugnata fa salva la possibilità per il singolo comune di temperare l'espansione delle attività alberghiere, tenendo conto delle esigenze del proprio territorio (variabili, ad esempio, in base ai posti letto in albergo già esistenti o all'opportunità di mantenere alloggi turistici non alberghieri).

In definitiva, la norma impugnata conferma la generale funzione comunale di regolare gli insediamenti sul proprio territorio, funzione che non richiede specifici criteri-guida nella legge, essendo caratterizzata da elevata discrezionalità (ad esempio, Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 4 novembre 2024, n. 8718; sezione quarta, sentenza 25 settembre 2024, n. 7790; sezione sesta, sentenza 21 luglio 2023, n. 7147), fermo restando il necessario rispetto dei generali principi di ragionevolezza e imparzialità.

2.2.– Anche la questione promossa in riferimento all'art. 41 Cost. non è fondata.

Gli argomenti spesi dal ricorrente riecheggiano quelli appena esaminati, pur nella diversità del parametro: la libertà di iniziativa economica degli albergatori sarebbe esposta al «rischio di limitazioni territoriali non giustificate da reali ragioni di interesse pubblico»; l'assenza, nell'art. 22,

comma 6, di criteri volti a guidare il potere limitativo comunale renderebbe «arbitraria» l'individuazione dell'utilità sociale di cui all'art. 41, secondo comma, Cost.

In primo luogo, occorre sottolineare che la limitazione denunciata dal ricorrente risulta di modesta portata. In base allo stesso art. 22, comma 2, della legge impugnata, in Toscana gli alberghi possono, in generale, comprendere unità abitative, costituite da uno o più locali e dotate di servizio autonomo di cucina, nel limite di una capacità ricettiva non superiore al 40 per cento di quella complessiva dell'esercizio. L'art. 22, comma 6, consente un ampliamento di capacità ricettiva rispetto a quanto originariamente previsto nel titolo abilitativo, a prescindere dalle norme urbanistiche comunali. La norma impugnata, dunque, conferisce ai comuni la possibilità di limitare un aumento della capacità ricettiva previsto in via derogatoria. Inoltre, anche qualora un comune adottasse disposizioni limitative, gli alberghi potrebbero utilizzare l'unità residenziale in loro possesso a scopo turistico, come struttura ricettiva extra-alberghiera.

Ciò precisato, la limitazione contemplata dalla norma impugnata può essere giustificata ai sensi dell'art. 41, secondo comma, Cost., in quanto volta a perseguire un'utilità sociale, consistente nella possibilità di adeguare l'espansione della ricettività alberghiera alle effettive esigenze del territorio comunale. L'assenza di criteri-guida nell'art. 22, comma 6, non risulta costituzionalmente illegittima per le ragioni già esposte nel punto 2.1., cioè per l'ampia discrezionalità che caratterizza la funzione regolatoria comunale. Ragionando diversamente, si dovrebbe dubitare anche della legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge n. 1150 del 1942, che prevede – senza dettare criteri-guida – il potere comunale di zonizzazione funzionale, idoneo a limitare l'iniziativa economica dei proprietari.

3.– Occorre ora esaminare le questioni relative alle disposizioni concernenti le «strutture ricettive extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione».

L'art. 41, comma 1, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 elenca tali strutture (si tratta degli affittacamere, dei bed and breakfast, delle case e appartamenti per vacanze e delle residenze d'epoca) e detta alcune disposizioni comuni.

Quella posta dal comma 3 stabilisce che «[l]'esercizio delle attività di cui al presente articolo è consentito esclusivamente in immobili e unità immobiliari aventi, ai fini urbanistici, destinazione d'uso turistico-ricettiva», con esclusione di quelli aventi destinazione d'uso residenziale. Tale norma rappresenta una novità, in quanto si orienta in senso opposto all'art. 54, comma 2, della previgente legge della Regione Toscana 20 dicembre 2016, n. 86 (Testo unico del sistema turistico regionale). Dal punto 8 del preambolo della legge regionale impugnata si evince la *ratio* della nuova norma: essa è volta a rendere la destinazione d'uso dell'immobile coerente con la sua gestione imprenditoriale (prevista dagli articoli da 42 a 45 della legge impugnata, come si vedrà).

3.1.– La prima censura sollevata in relazione all'art. 41, comma 3, per violazione dell'art. 3 Cost., non è fondata.

Secondo il ricorrente, l'art. 41, comma 3, sarebbe illogico e incoerente perché, se le strutture ricettive in questione si qualificano (nella stessa legge impugnata) per il fatto di avere «le caratteristiche della civile abitazione», non si comprenderebbe per quale ragione esse non possano avere una destinazione residenziale dal punto di vista urbanistico. In sostanza, il ricorrente censura l'art. 41, comma 3, per irragionevolezza intrinseca.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, il principio di ragionevolezza è leso quando si accerti l'esistenza di una contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la norma espressa dalla disposizione censurata (*ex multis*, sentenza n. 223 del 2022).

L'art. 41, comma 3, impone la destinazione d'uso turistico-ricettiva per tutti gli immobili, aventi le caratteristiche della civile abitazione, adibiti ad esercizio di attività ricettiva extra-alberghiera. Gli articoli da 42 a 45 della stessa legge reg. Toscana n. 61 del 2024 definiscono le singole strutture e per tutte prescrivono la gestione in forma imprenditoriale.

Come si vedrà (punto 6.2.), l'obbligo di gestione in forma imprenditoriale implica diverse conseguenze: la prima, intrinseca al concetto di imprenditore (art. 2082 cod. civ.), è la necessaria professionalità dell'attività, ovvero la sua stabilità.

Se un immobile è utilizzato in modo stabile ed organizzato come struttura ricettiva extra-alberghiera, la previsione della destinazione d'uso turistico-ricettiva non può essere considerata incoerente o irragionevole. Occorre infatti distinguere il profilo strutturale-edilizio del bene (che ha «le caratteristiche della civile abitazione») dal profilo gestionale, cioè dal suo stabile utilizzo a fini di attività ricettiva. L'obbligo di destinazione d'uso turistico-ricettiva non contraddice «le caratteristiche della civile abitazione» perché è appunto collegato al profilo gestionale (in tal senso, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 27 luglio 2022, n. 6609, e 3 agosto 2022, n. 6824) e al fatto che la destinazione residenziale e quella turistico-ricettiva rappresentano due categorie funzionali autonome dal punto di vista urbanistico (art. 23-*ter* del d.P.R. n. 380 del 2001 e art. 99 della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65, recante «Norme per il governo del territorio»; si veda anche Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 12 settembre-19 novembre 2024, n. 42369).

La non irragionevolezza del collegamento tra stabile attività ricettiva e mutamento di destinazione d'uso emerge anche dalla legislazione statale: in base all'art. 37-*bis*, comma 1, del d.l. n. 50 del 2022, come convertito, il Comune di Venezia può «stabilire, con specifiche disposizioni regolamentari, che lo svolgimento dell'attività di cui alla lettera *a)* [locazione breve] per una durata superiore a centoventi giorni, anche non consecutivi, in ciascun anno solare sia subordinato al mutamento della destinazione d'uso e della categoria funzionale dell'immobile».

3.2.– Le altre questioni promosse, per violazione degli artt. 41 e 42 Cost., sono inammissibili per insufficienza della motivazione.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone in termini rigorosi nei giudizi proposti in via principale, nei quali il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con argomentazioni chiare, complete e sufficientemente articolate»; il ricorrente deve proporre «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» (sentenza n. 126 del 2025).

Con riferimento all'art. 42 Cost., il ricorso si limita ad affermare che l'art. 41, comma 3, «lede l'esercizio del diritto dominicale», senza alcuna argomentazione: dunque, in tal caso la motivazione è totalmente assente.

Con riferimento all'art. 41 Cost., il ricorso osserva che la norma impugnata «non risponde ad esigenze imperative di interesse generale che possono giustificare restrizioni alla libertà di organizzazione e svolgimento dell'attività di impresa». La motivazione risulta insufficiente perché il ricorrente non esamina per nulla la possibile «utilità sociale» derivante dall'adeguamento della destinazione urbanistica al reale utilizzo del bene.

4.– L'art. 41, comma 3, appena esaminato, è accompagnato da una norma transitoria, dettata dall'art. 144, comma 3, della stessa legge reg. Toscana n. 61 del 2024: «[l]e disposizioni di cui all'articolo 41, comma 3, si applicano a far data dal 1° luglio 2026. Fino a tale data le abitazioni utilizzate per le attività di cui al medesimo articolo 41 possono avere, ai fini urbanistici, sia destinazione d'uso residenziale sia turistico-ricettiva».

In sostanza, l'operatività dell'obbligo posto dall'art. 41, comma 3, viene differita al 1° luglio 2026: fino a tale data si può mantenere la destinazione residenziale dell'immobile, seppur utilizzato come struttura ricettiva extra-alberghiera.

L'art. 144, comma 3, è contestato per violazione dell'art. 3 Cost.

4.1.– In primo luogo, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Toscana. Essa ritiene carente l'individuazione dell'oggetto della censura e ravvisa una contraddittorietà tra l'impugnazione dell'intera disposizione e lo svolgimento di censure in riferimento a solo due dei quattro commi (i commi sono poi diventati cinque a seguito delle modifiche introdotte dalla legge della Regione Toscana 6 giugno 2025, n. 28, recante «Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2025»).

L'eccezione non è fondata.

L'epigrafe del motivo numero 2 e le conclusioni (dello stesso motivo e del ricorso) menzionano l'art. 144 nel suo complesso, ma è chiaro che il ricorso non riguarda i commi due e quattro, dei quali non si occupa affatto.

Il ricorso, invece, compie un riferimento implicito all'art. 144, comma 1: dopo aver censurato gli articoli da 42 a 45 (che impongono la gestione delle strutture extra-alberghiere in forma imprenditoriale), il ricorrente rileva che la situazione sarebbe «aggravata» dall'irragionevole discriminazione introdotta dalla norma transitoria, contenuta nell'art. 144, comma 1. Tale passaggio del ricorso, però, è inidoneo a tradursi in un'autonoma questione di legittimità costituzionale. Interpretando l'atto di impugnazione alla luce della delibera del Consiglio dei ministri (ad esempio, sentenza n. 147 del 2022), è da ritenere che il riferimento implicito alla norma transitoria di cui all'art. 144, comma 1, abbia solo lo scopo di rafforzare la censura relativa agli articoli da 42 a 45, non quello di impugnare l'art. 144, comma 1.

In definitiva, benché il ricorso richiami l'art. 144 nel suo complesso, l'unica disposizione chiaramente menzionata è l'art. 144, comma 3, in conformità con il contenuto della delibera del Consiglio dei ministri. Dunque, nonostante qualche ambiguità, l'oggetto dell'impugnazione relativa all'art. 144 risulta sufficientemente precisato e si risolve nel comma 3. La memoria depositata dal Presidente del Consiglio dei ministri il 17 settembre 2025 conferma che è contestato solo il comma 3 dell'art. 144.

4.2.– Nel merito, la questione non è fondata.

L'art. 144, comma 3, è censurato in quanto determinerebbe un'«irragionevole discriminazione» tra i proprietari che, alla data di entrata in vigore dell'art. 41, comma 3 (cioè, il 1° luglio 2026), «esercitavano le attività extra-alberghiere con destinazione d'uso residenziale […], che possono continuare a farlo», e «coloro i quali intendono per la prima volta avvalersi di tale facoltà in epoca successiva, ai quali è preclusa».

In realtà, l'art. 144, comma 3, non distingue affatto tra diverse categorie di proprietari, ma a tutti consente di mantenere la destinazione d'uso residenziale fino al 1° luglio 2026 e a tutti impone di passare alla destinazione turistico-ricettiva da tale data, qualora l'immobile avente le caratteristiche della civile abitazione sia utilizzato come struttura ricettiva extra-alberghiera. Si tratta di una norma che mira a consentire la definizione delle pratiche di mutamento di destinazione e, prima ancora, a lasciare ai proprietari un margine di tempo per valutare se procedere alla modifica di destinazione o rinunciare all'attività ricettiva extra-alberghiera imprenditoriale.

5.– L'art. 41, comma 4, stabilisce che «[l]'attività di affittacamere, o di bed and breakfast, o di residenza d'epoca svolta da uno stesso soggetto […] in più strutture ricettive nell'ambito del medesimo edificio non può comunque superare il numero di camere e la capacità ricettiva di una singola struttura».

Tale disposizione fa riferimento ai successivi artt. 42, 43 e 45, che, riguardo (rispettivamente) agli affittacamere, ai bed and breakfast e alle residenze d'epoca, fissano limiti dimensionali, riferiti al numero di camere e di posti letto.

Il preambolo della legge regionale impugnata identifica la *ratio* dell'art. 41, comma 4, in un'esigenza di «coerenza con il dimensionamento di tali tipologie di strutture, contenuto rispetto alle strutture alberghiere» (punto 8).

Anche l'art. 41, comma 4, è accompagnato da una norma transitoria, dettata dall'art. 144, comma 2, e formulata nei seguenti termini: «[f]ino alla data del 31 dicembre 2025, coloro che gestiscono in forma imprenditoriale due esercizi di affittacamere e/o bed and breakfast nell'ambito del medesimo edificio alla data di entrata in vigore della presente legge possono continuare ad esercitare tale attività nel rispetto di quanto previsto dalle previgenti disposizioni della l.r. 86/2016». L'inciso «[f]ino alla data del 31 dicembre 2025» è stato aggiunto dall'art. 2 della legge della Regione Toscana 17 gennaio 2025, n. 7 (Disposizioni correttive in materia di rifugi escursionistici e di affittacamere e bed and breakfast. Modifiche alla l.r. 61/2024), autonomamente impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Nella previgente legge reg. Toscana n. 86 del 2016, con riferimento agli affittacamere e ai bed and breakfast, gli artt. 55, comma 3, e 56, comma 3, prevedevano che uno stesso soggetto non potesse gestire più di due esercizi nell'ambito dello stesso edificio.

L'art. 41, comma 4, è impugnato per violazione degli artt. 3, 41 e 42 Cost.

5.1.– Le questioni promosse in riferimento agli artt. 3 e 42 Cost. sono inammissibili per difetto di motivazione: infatti, la violazione del principio di ragionevolezza e del diritto di proprietà è solo affermata, senza alcun argomento a supporto.

Invece, la motivazione relativa al contrasto con l'art. 41 Cost., pur essendo molto succinta, raggiunge la soglia di ammissibilità.

5.2.– Nel merito, la questione promossa in riferimento all'art. 41 Cost. non è fondata.

Secondo il ricorrente, l'art. 41, comma 4, comprimerebbe la libertà di iniziativa economica in quanto «preclude alla ricettività svolta in forma imprenditoriale la possibilità di trovare l'assetto organizzativo e dimensionale ritenuto più confacente alla produzione di ricchezza».

In primo luogo, occorre rilevare che il ricorrente non contesta i limiti dimensionali relativi alle singole strutture, posti dagli artt. 42, 43 e 45, ma solo l'impossibilità di superare tali limiti tramite la gestione di più strutture ricettive nello stesso edificio. In effetti, la classificazione e la disciplina delle strutture ricettive rientrano nella competenza legislativa regionale in materia di turismo. La sentenza n. 80 del 2012 di questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, fra gli altri, degli artt. 8, 9 e 12 del d.lgs. n. 79 del 2011, dedicati alle strutture ricettive alberghiere, paralberghiere ed extralberghiere, in quanto determinavano un «accentramento di funzioni legislative spettanti in via ordinaria alle Regioni, in virtù della loro competenza legislativa residuale in materia di turismo» (punto 6.6. del *Considerato in diritto*; si vedano anche i punti 6.5. e 6.9.).

La Regione Toscana ha, dunque, previsto diverse tipologie di strutture ricettive, che rispecchiano la varietà degli operatori e le differenti esigenze degli utenti. Alcune strutture (affittacamere e bed and breakfast) sono caratterizzate da una dimensione "familiare", alla quale sono connaturati limiti dimensionali, come risulta anche dalle previgenti norme statali: si vedano l'abrogato art. 6, nono comma, della legge n. 217 del 1983 e gli artt. 9, comma 8, e 12, comma 3, del d.lgs. n. 79 del 2011.

Ciò premesso, rientra nella discrezionalità del legislatore regionale la scelta del modo in cui evitare possibili elusioni delle singole norme che fissano i limiti dimensionali delle diverse strutture. Come visto, la legge reg. Toscana n. 86 del 2016 consentiva un margine di flessibilità, ammettendo che uno stesso soggetto potesse gestire non più di due affittacamere o bed and breakfast nello stesso edificio. L'art. 41, comma 4, della legge impugnata, invece, ha adottato un approccio più rigoroso, imponendo che il soggetto gestore di più strutture nello stesso edificio rispetti i limiti dimensionali della singola struttura.

In tal modo, l'art. 41, comma 4, si salda con i successivi artt. 42, 43 e 45, perseguendo l'utilità sociale posta alla base della limitata configurazione dimensionale degli affittacamere, dei bed and breakfast e delle residenze d'epoca. La limitazione delle scelte imprenditoriali è dunque giustificata alla luce dell'art. 41, secondo comma, Cost., in quanto la norma impugnata mira ad evitare aggiramenti dei limiti previsti al fine di garantire un'offerta diversificata di strutture ricettive.

6.– Gli articoli da 42 a 45 della legge regionale impugnata disciplinano le quattro strutture ricettive turistiche extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione, elencate nell'art. 41. Per tutte queste strutture (affittacamere, bed and breakfast, case e appartamenti per vacanze e residenze d'epoca) le disposizioni in esame dispongono la gestione «in forma imprenditoriale».

Anche le norme in questione sono accompagnate da una disciplina transitoria. Tenendo conto del fatto che, in base alla legge reg. Toscana n. 86 del 2016, l'attività di affittacamere e di bed and breakfast poteva essere svolta anche in forma non imprenditoriale, l'art. 144, comma 1, della legge impugnata dispone che «[c]oloro che esercitano l'attività di affittacamere e di bed and breakfast in forma non imprenditoriale alla data di entrata in vigore della presente legge possono continuare ad esercitare l'attività nel rispetto di quanto previsto dalle previgenti disposizioni di cui, rispettivamente, all'articolo 55, comma 4 e all'articolo 56, comma 4 della l.r. 86/2016».

Il ricorrente contesta l'obbligo della gestione in forma imprenditoriale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, e dell'art. 42 Cost.

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

Secondo il ricorrente, l'obbligo di gestione in forma imprenditoriale limiterebbe «fortemente la possibilità per i (soli) proprietari di immobili della regione di godere appieno del proprio diritto dominicale, concedendone il godimento a terzi per finalità turistiche», e il contenuto del diritto di proprietà rientrerebbe pacificamente nella materia dell'ordinamento civile (viene richiamato l'art. 832 cod. civ.). Dal canto suo, la Regione afferma di aver esercitato la propria competenza legislativa piena in materia di turismo.

Questa Corte si è già pronunciata su "casi di confine" tra la materia del turismo e quella dell'ordinamento civile (sentenze n. 94 del 2024, n. 84 del 2019, n. 1 del 2016, n. 80 del 2012 e n. 369 del 2008). In particolare, la sentenza n. 80 del 2012 ha giudicato una disciplina (contenuta nell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 2011, che definiva le strutture ricettive extra-alberghiere, soffermandosi anche sul carattere imprenditoriale o non della gestione) sostanzialmente corrispondente, per oggetto, a quella di cui agli articoli da 42 a 45 della legge regionale impugnata. La disposizione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte, che ha riconosciuto la competenza regionale sul punto, affermando che il legislatore delegato, prevedendo «una classificazione ed una disciplina delle strutture ricettive extralberghiere […] ha operato un accentramento statale di funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni, in base alla loro competenza legislativa residuale in materia di turismo» (punto 6.9. del *Considerato in diritto*).

Tale assunto può essere qui confermato. Dal punto di vista oggettivo le norme censurate, che sanciscono l'obbligo di gestione in forma imprenditoriale, risultano estranee all'ordinamento civile e sono riconducibili alla materia del turismo, spettante alla competenza legislativa piena regionale ex art. 117, quarto comma, Cost. (tra le altre, sentenze n. 130 del 2024 e n. 123 del 2022).

Esse disciplinano le quattro strutture ricettive extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione, fissando i requisiti attinenti alla capacità ricettiva, alla collocazione "immobiliare" della struttura, ai servizi forniti e, appunto, alla forma di gestione. Chi vuole gestire un'attività ricettiva deve rispettare questi requisiti se vuole "entrare" nel sistema regionale del turismo, cioè in una delle quattro classificazioni previste (affittacamere, bed and breakfast, case e appartamenti per vacanze, residenze d'epoca).

L'obbligo di gestione in forma imprenditoriale, dunque, rappresenta una condizione che attiene alle modalità di esercizio della struttura ricettiva, il cui rispetto è necessario per poter gestire una struttura "classificata". Le norme impugnate sono estranee all'ordinamento civile perché non definiscono quando l'attività ricettiva deve ritenersi svolta in modo imprenditoriale, ma richiamano il concetto di «forma imprenditoriale» risultante dalle disposizioni statali. Inoltre, non incidono sulla regolazione dell'attività negoziale e dei suoi effetti: se le strutture ricettive di cui alle norme impugnate vengono gestite in forma non imprenditoriale, non è prevista nessuna conseguenza civilistica.

Anche dal punto vista finalistico, la previsione dell'obbligo di gestione in forma imprenditoriale non intende regolare i rapporti tra i privati, ma circoscrivere gli operatori turistici sottoposti alla *governance* del turismo. Essa, dunque, riguarda l'attività amministrativa regionale di promozione e vigilanza sul turismo.

Quanto all'argomento speso dal ricorrente, il fatto che una norma implichi una compressione del diritto di proprietà non la attrae di per sé nell'orbita del diritto civile. È ben noto che la limitazione dell'autonomia negoziale deriva in molti casi dalla regolazione amministrativa delle attività economiche, stabilita nell'interesse pubblico: per restare al settore del turismo, si può ricordare che nella competenza legislativa regionale in materia di turismo e di governo del territorio rientra la disciplina del vincolo alberghiero (sentenza n. 143 del 2025). In generale, questa Corte ha riconosciuto che «il legislatore regionale ben può conformare anche le facoltà spettanti ai privati» (sentenza n. 175 del 2019), compreso il contenuto del diritto di proprietà (sentenza n. 190 del 2001).

Del resto, la limitazione dei diritti dei proprietari rappresenta un riflesso intrinseco alla disciplina urbanistica.

In conclusione, le norme in esame fissano uno standard organizzativo da rispettare, al fine dell'ingresso nel circuito delle strutture ricettive classificate.

6.2.– La questione promossa in riferimento all'art. 42 Cost. non è fondata.

Secondo il ricorrente, la scelta di non consentire la gestione non imprenditoriale delle strutture ricettive extra-alberghiere priverebbe i proprietari, «in modo del tutto sproporzionato e irragionevole», della possibilità di ricavare un reddito dal loro bene.

In realtà, il ricorrente non tiene conto del fatto che l'obbligo posto dagli articoli da 42 a 45 non priva in assoluto i proprietari (che non vogliano assoggettarsi ad esso) della possibilità di locare l'immobile a fini turistici, essendo prevista dalla disciplina nazionale e regionale la locazione turistica in forma non imprenditoriale (art. 60 della legge regionale impugnata), salvi i limiti introdotti dai comuni *ex* art. 59, autonomamente impugnato (punto 7).

Ciò premesso, occorre precisare che l'obbligo di gestione in forma imprenditoriale comporta essenzialmente tre conseguenze: a) l'obbligo di iscrizione nel registro delle imprese; b) l'obbligo di apertura di una partita IVA; c) l'applicazione delle regole sulla tassazione del reddito d'impresa, in luogo di quelle sulla tassazione del reddito fondiario.

Dunque, le norme impugnate determinano un'ingerenza nelle libere scelte dei proprietari, seppur minore di quella paventata nel ricorso. Occorre dunque verificare la possibilità di giustificare le norme in esame ai sensi dell'art. 42, secondo comma, Cost., che consente di limitare la proprietà «allo scopo di assicurarne la funzione sociale».

Dal punto 8 del preambolo della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 emerge che la previsione della gestione in forma imprenditoriale delle strutture ricettive extra-alberghiere ha il «fine di qualificare l'offerta di ospitalità da parte» di tali strutture. Dai lavori preparatori si ricavano anche l'obiettivo di includere nel sistema regionale del turismo solo le imprese turistiche e quello di assoggettare le strutture ricettive alle stesse regole (si vedano la relazione illustrativa della proposta di legge e il resoconto della seduta del Consiglio regionale del 20 dicembre 2024).

Oltre a ciò, le norme impugnate perseguono la finalità di limitare la proliferazione delle strutture ricettive extra-alberghiere. È noto, infatti, che il cosiddetto *home sharing*, diffusosi grazie alla creazione di piattaforme on line, da un lato rappresenta un'occasione di integrazione del reddito per numerose famiglie, ma dall'altro ha concorso a determinare fenomeni di *overtourism* in diverse città, che hanno prodotto "esternalità" negative. In primo luogo, si è prodotta una contrazione degli alloggi disponibili per lavoratori e studenti fuori sede, con conseguente effetto inflazionistico sul costo degli alloggi stessi. Inoltre, l'*overtourism* può determinare «la trasformazione urbanistica di interi quartieri e centri, con ricadute di rilievo anche sulla gestione dei servizi pubblici locali» (sentenza n. 94 del 2024).

Lo scopo di limitare questi effetti è stato espressamente considerato meritevole dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, in un giudizio relativo alla disciplina urbanistica francese che impone un'autorizzazione preventiva comunale per il mutamento di destinazione d'uso e l'esercizio di attività di locazione dietro corrispettivo di locali ammobiliati ad una clientela di passaggio: «una normativa nazionale che, per motivi diretti a garantire un'offerta sufficiente di alloggi destinati alla locazione a lungo termine economicamente accessibili, assoggetta talune attività di locazione dietro corrispettivo di locali ammobiliati […] ad un regime di autorizzazione preventiva applicabile in determinati comuni in cui la tensione sui canoni di locazione è particolarmente elevata, è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale relativo alla lotta contro la scarsità di alloggi destinati alla locazione e proporzionata all'obiettivo perseguito, dato che quest'ultimo non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia» (grande sezione, sentenza 22 settembre 2020, cause riunite C-724/18 e C-727/18, Cali Apartments, punto 75).

Anche il regolamento (UE) 2024/1028 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024, relativo alla raccolta e alla condivisione dei dati riguardanti i servizi di locazione di alloggi a

breve termine e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724, dà atto dei problemi causati dagli *short-term rentals* e delle politiche pubbliche volte a contenerli: numeri 1 e 4 del considerando e art. 2, paragrafo 2.

Ancora, dalla sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo n. 64 del 13 marzo 2025, avente ad oggetto il decreto-legge del Governo della Catalogna n. 3 del 2023, risulta che la limitazione della destinazione ad uso turistico di «immobili che sono stati classificati dalla pianificazione urbanistica come abitazioni abituali è una misura necessaria per evitare danni all'ambiente urbano, in particolare per proteggere il modello di città previsto dalla pianificazione urbanistica» (punto 5 della motivazione).

Peraltro, già nel 1975 il Tribunale costituzionale federale tedesco ha respinto le questioni sollevate, per lesione del diritto di proprietà, con riferimento ad una legge che prevedeva la possibilità di stabilire che, «nei comuni in cui è particolarmente messo a repentaglio l'accesso della popolazione agli alloggi a condizioni adeguate, lo spazio abitativo può essere adibito a scopi diversi da quello abitativo solo previa autorizzazione dell'autorità designata dal governo del Land» (ordinanza del *BVerfG* del 4 febbraio 1975, 2 BvL 5/74).

In definitiva, nella materia in esame la correzione dei "fallimenti del mercato" rientra fra le opzioni legittimamente adottabili dal legislatore. Meritevole risulta anche l'altro scopo perseguito dalle norme impugnate, cioè far rientrare nel sistema regionale del turismo (con i connessi obblighi e vantaggi: si veda il punto 7) solo le strutture "professionali", a vantaggio degli utenti e della *par condicio* tra operatori.

Accertata la funzione sociale delle norme impugnate, occorre verificare che esse non siano affette da illogicità o sproporzione rispetto all'obiettivo prefissato (sentenze n. 143 del 2025, n. 119 e n. 5 del 2023). La previsione dell'obbligo di gestione in forma imprenditoriale è idonea a superare tale test: da un lato, come visto, le finalità perseguite (in particolare, quella di limitare gli effetti dell'*overtourism*) appaiono di particolare rilievo, tanto che il citato regolamento (UE) n. 2024/1028 mira a supportare le amministrazioni nazionali nell'elaborazione di politiche pubbliche del turismo volte a limitare la diffusione delle locazioni "brevi", pur considerate "servizi" liberalizzati ai sensi della direttiva n. 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (si veda la menzionata sentenza CGUE, grande sezione, Cali Apartments, punto 34); dall'altro, le norme impugnate si inseriscono – come detto – in un quadro che contempla anche le locazioni turistiche non imprenditoriali, con conseguente possibilità per il proprietario di sottrarsi all'obbligo in questione, pur affittando il proprio immobile a fini turistici.

7.– Infine, occorre esaminare le questioni relative all'art. 59, concernente le locazioni turistiche brevi.

7.1.– È opportuna, preliminarmente, una breve ricostruzione del contesto normativo di riferimento.

Come già accennato, la legge regionale impugnata regola, nell'ambito del Titolo II, le strutture ricettive extra–alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione e, nel Titolo III, le «Locazioni turistiche».

Nella disciplina statale, le locazioni turistiche compaiono, per la prima volta, nell'art. 1, comma 2, della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), ma la distinzione tra esse e le strutture ricettive "classificate" viene introdotta (dopo un fugace cenno nell'art. 1, lettera *f*, del d.P.C.m. 13 settembre 2002, recante «Recepimento dell'accordo fra lo Stato, le regioni e le province autonome sui princìpi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico») dall'art. 13-*quater*, comma 4, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58. Tale distinzione è stata poi confermata dall'art. 13-*ter* del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191; dai commi 7 e 8 di tale disposizione risulta che le locazioni turistiche possono essere gestite anche in forma imprenditoriale.

Data la competenza regionale sulla classificazione delle strutture ricettive, il criterio distintivo tra strutture ricettive extra-alberghiere e locazioni turistiche non può essere individuato in generale, ma solo con riferimento ad una singola regione.

Esaminando la legge reg. Toscana n. 61 del 2024, risulta che le strutture ricettive extra-alberghiere sono inserite a pieno titolo nel sistema regionale del turismo, il che implica, da un lato, la necessità di rispettare determinati requisiti e la soggezione ad articolati poteri amministrativi, dall'altro lato la possibilità di beneficiare dei vantaggi offerti dallo stesso sistema regionale, cioè delle possibili provvidenze e dei «servizi offerti dal sistema pubblico di governance del turismo» (così la relazione illustrativa della proposta di legge). Le locazioni turistiche, invece, rientrano in un regime semi–privato, nel senso che: *a*) sono soggette ai requisiti strutturali igienico-sanitari e di sicurezza ma non ai requisiti stabiliti dalla legge e dal regolamento per le strutture ricettive (artt. 41, comma 2, e 58); *b*) quelle non imprenditoriali non sono soggette a SCIA ma solo alla comunicazione di cui all'art. 60; *c*) il titolare delle locazioni non imprenditoriali non deve avere alcun requisito soggettivo, quello delle locazioni imprenditoriali solo i requisiti di cui all'art. 61, comma 2; tutto ciò ferma restando la possibilità dei limiti di cui all'art. 59 (punto 7.1.).

Dato che l'art. 61 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 prevede anche le locazioni turistiche imprenditoriali (in attuazione del sopra citato art. 13-*ter*, commi 7 e 8, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito), la distinzione tra strutture ricettive extra-alberghiere e locazioni turistiche, in Toscana, consiste nella mancanza di servizi aggiuntivi nelle seconde: ciò risulta dall'art. 63 della legge impugnata, che contempla – a carico di chi effettua una locazione turistica – una sanzione amministrativa «nel caso in cui vengano forniti i servizi accessori o complementari propri delle strutture ricettive». Inoltre, gli articoli da 42 a 45, che disciplinano le strutture ricettive extra-alberghiere, prevedono per ognuna la possibilità di offrire servizi, variamente regolati.

7.2.– Ciò premesso, occorre rilevare che, in relazione alle locazioni turistiche, la legge regionale impugnata dedica alcune disposizioni alla generalità dei comuni toscani (artt. 58 e da 60 a 64) e, invece, rivolge la disciplina di cui all'art. 59 (Criteri e limiti per lo svolgimento dell'attività di locazione turistica breve) ai comuni ad alta densità turistica e ai comuni capoluogo di provincia.

Tali enti «possono, con proprio regolamento, individuare zone o aree in cui definire criteri e limiti specifici per lo svolgimento, per finalità turistiche, delle attività di locazione breve di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 […], esercitate anche in forma imprenditoriale» (comma 1).

Il comma 2 detta norme articolate volte a guidare il potere regolatorio dei comuni ed il comma 3 indica alcuni possibili criteri e limiti introducibili dagli stessi.

Il comma 4 dispone che, «[n]ei comuni dotati del regolamento di cui al comma 1, l'esercizio dell'attività di locazione breve, per le zone o aree interessate, è subordinato al rilascio al locatore di un'autorizzazione di durata quinquennale per ciascuna unità immobiliare che si intende locare. Il comune può stabilire un limite massimo di autorizzazioni per determinate zone omogenee».

I commi 6 e 7 apportano due temperamenti alla disciplina limitativa delle locazioni turistiche brevi: da un lato, si precisa che «[r]esta consentita, senza previa autorizzazione, la locazione breve di una porzione dell'unità immobiliare in cui il locatore ha la residenza, nonché di un singolo locale all'interno della medesima unità immobiliare», dall'altro si introduce una disciplina transitoria volta a tutelare le situazioni pregresse.

In attuazione dell'art. 59, il Comune di Firenze ha approvato la deliberazione 5 maggio 2025, n. 27, recante il *Regolamento per le locazioni turistiche brevi* (attualmente oggetto di impugnazione davanti al Tribunale amministrativo regionale per la Toscana).

È da segnalare che una norma analoga (riguardante, però, solo la città di Roma Capitale) è contenuta nell'art. 5, comma 3-*ter*, della legge della Regione Lazio 6 agosto 2007, n. 13, recante «Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche», aggiunto dall'art. 4, comma 1, lettera *h)*, della legge della Regione Lazio 24 maggio 2022, n. 8, recante «Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 13

(Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 "Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo" e successive modifiche) e successive modifiche».

La particolare situazione del Comune di Venezia ha indotto ad intervenire anche il legislatore statale, con l'art. 37-*bis* del d.l. n. 50 del 2022, come convertito. Esso dispone che, «[a]l fine di favorire l'incremento dell'offerta di alloggi in locazione per uso residenziale di lunga durata e la residenzialità nel centro storico nonché di tutelare il patrimonio storico-artistico e ambientale di rilevanza mondiale […], il comune di Venezia può: a) integrare i propri strumenti urbanistici con specifiche disposizioni regolamentari per definire, in modo differenziato per ambiti omogenei, con particolare riguardo al centro storico e alle isole della laguna veneziana, i limiti massimi e i presupposti per la destinazione degli immobili residenziali ad attività di locazione breve […]».

La questione della regolamentazione delle locazioni turistiche brevi è stata affrontata anche in via amministrativa, soprattutto nelle regioni comprendenti città che rappresentano forti poli di attrazione turistica. Il Comune di Venezia è intervenuto introducendo specifici limiti nel proprio regolamento edilizio, approvato con delibera del Consiglio comunale del 13 dicembre 2019, n. 70 (artt. 42 e 63). In relazione a tali norme, il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione seconda, ha negato la loro attinenza all'ordinamento civile, riconducendole alla disciplina urbanistico-edilizia e sottolineando il fine di limitare gli effetti negativi del massiccio flusso turistico riguardante Venezia (sentenze 8 luglio 2023, n. 1022, e 27 dicembre 2022, n. 1961). Anche il Comune di Bologna è intervenuto con deliberazione dell'11 novembre 2024, modificando il proprio regolamento edilizio e adottando una variante al piano regolatore al fine di regolare le locazioni turistiche. In particolare, è stato introdotto il cosiddetto "alloggio minimo", cioè il requisito della superficie minima di 50 mq per l'uso turistico degli immobili abitativi, nella città storica (al fine di garantire la disponibilità di piccoli alloggi per lavoratori e studenti fuori sede). Tali norme sono state impugnate davanti al Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna, sezione seconda, che ha respinto il ricorso con la sentenza 31 marzo 2025, n. 308, rilevando che il fenomeno delle locazioni turistiche è riconducibile anche al governo del territorio, sicché, «laddove è funzionale alla ordinata pianificazione del territorio, la regolamentazione di questo fenomeno rientra nella potestà legislativa delle Regioni, e, a cascata, ricade nelle competenze amministrative assegnate dalla legge ai Comuni».

7.3.– Nel ricostruire il sistema costituzionale dello Stato regionale, occorre tener presente che un principio-guida è quello di sussidiarietà. Esso «esclude un modello astratto di attribuzione delle funzioni, ma richiede invece che sia scelto, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione», considerando l'adeguatezza come corrispondenza «al modo migliore per realizzare i principi costituzionali» (sentenza n. 192 del 2024, punto 4.1. del *Considerato in diritto*). In relazione alla funzione legislativa, il principio di sussidiarietà non va inteso come strumento per vanificare il riparto costituzionale di competenze, ma come criterio interpretativo che può condurre a favorire le ragioni dell'unità o dell'autonomia: sotto il primo aspetto, la sentenza n. 192 del 2024 ha operato un'interpretazione sistematica dell'art. 116, terzo comma, Cost., utilizzando il principio di sussidiarietà per collegare l'autonomia differenziata al principio di unità, con l'effetto di circoscrivere i possibili conferimenti a specifiche funzioni; sotto il secondo aspetto, in taluni casi questa Corte ha ritenuto che una determinata disciplina fosse stata validamente adottata dalla regione anche in considerazione di una maggiore adeguatezza a realizzare i principi costituzionali nella situazione specificamente considerata (sentenze n. 185 e n. 16 del 2024).

Nella vicenda in esame, premesso che l'art. 59 non è riconducibile all'ordinamento civile né sotto il profilo oggettivo né sotto quello teleologico (si veda il successivo punto 7.4.), è opportuno rilevare che i problemi posti dalle locazioni turistiche brevi si concentrano in alcune zone del territorio e presentano diverse peculiarità in ognuna di esse. Il livello regionale e quello locale, dunque, sono in linea di massima più adeguati per adottare la disciplina amministrativa volta a conciliare gli interessi dei proprietari e degli utenti con quelli contrapposti (di tipo sociale ed urbanistico). In altri

ordinamenti statali (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna), emerge un collegamento tra la disciplina delle locazioni turistiche ed il governo del territorio, con conseguente previsione di poteri regolatori e autorizzatori degli enti locali.

Anche il citato regolamento (UE) n. 2024/1028 menziona espressamente le norme – oltre che nazionali – «regionali o locali che disciplinano l'accesso ai servizi di locazione di alloggi a breve termine» (art. 2, paragrafo 2, lettera a). Il documento della Commissione UE *Transition pathway for tourism: Taking stock of progress by 2023*, del 2024, dà atto che «[t]he need of local authorities to have tools to monitor and regulate platform-based short-term rentals has grown alongside the intensifying discussions about overtourism in city centres» (punto 2.1.1.).

7.4.– Secondo il ricorrente, l'art. 59 violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., in quanto invaderebbe la competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, consentendo limitazioni dei diritti dei proprietari immobiliari.

La questione non è fondata.

Dal punto di vista oggettivo, l'art. 59 è riconducibile, in primo luogo, alla materia del turismo, in quanto prevede la possibilità di introdurre un regime amministrativo più rigoroso dell'ordinario per l'avvio e l'esercizio dell'attività di locazione turistica breve (comma 4, che contempla l'autorizzazione di durata quinquennale). Questa Corte ha già chiarito che la disciplina dei procedimenti amministrativi relativi alle attività turistiche rientra nella competenza legislativa regionale residuale (sentenza n. 80 del 2012, punto 6.13. del *Considerato in diritto*). In sostanza, la Regione Toscana ha dato autonomamente attuazione all'art. 9 della direttiva n. 2006/123/CE, sulla base dell'art. 117, quinto comma, Cost. e della citata sentenza della Corte di giustizia Cali Apartments.

La norma impugnata incide anche sul governo del territorio, perché prevede che i comuni possano regolare le destinazioni d'uso di specifiche zone del loro territorio.

In una prospettiva teleologica, l'art. 59 è riconducibile alla materia del turismo, del quale cerca di assicurare uno svolgimento "sostenibile", e a quella del governo del territorio, perché lo scopo di «garantire un'offerta sufficiente ed economicamente accessibile di alloggi destinati alla locazione a lungo termine» (comma 2), oltre a soddisfare istanze sociali (di certo non estranee alla competenza legislativa regionale), si traduce in un razionale assetto del territorio, che anche nelle zone più "attrattive" deve conservare spazi destinati agli usi abitativi. Inoltre, dato lo scopo di «perseguire la corretta fruizione turistica del patrimonio storico, artistico e culturale» (art. 59, comma 2), la norma attiene anche alla «tutela […] dei beni culturali» (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.) e alla «valorizzazione dei beni culturali» (art. 117, terzo comma, Cost.).

È opportuno ricordare che questa Corte ha fatto salva, con la sentenza n. 94 del 2024, la norma di una legge valdostana concernente proprio le locazioni turistiche brevi, attestando che anche in relazione a queste «per il legislatore regionale è previsto uno spazio di intervento, che viene in rilievo con particolare riferimento all'ambito del turismo, nonché a quello del governo del territorio e dell'urbanistica». La Corte ha dunque escluso che, a differenza delle strutture ricettive extra-alberghiere, la disciplina delle locazioni turistiche brevi rientri nell'ordinamento civile. Infatti, già nella sentenza n. 84 del 2019 è stato affermato che «[l]'assunto di fondo da cui muove il ricorrente, secondo cui la disciplina delle case vacanze sia da ascrivere *tout court* alla competenza residuale in materia di turismo e quella delle locazioni turistiche all'ordinamento civile, non è in linea con la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui gli aspetti turistici anche di queste ultime ricadono nella competenza residuale delle Regioni (sentenza n. 80 del 2012), mentre appartiene all'ordinamento civile la regolamentazione dell'attività negoziale e dei suoi effetti» (punto 4). Secondo la sentenza n. 94 del 2024, gli aspetti turistici «comprendono tutti gli adempimenti amministrativi, purché precedenti ed esterni al contratto in quanto tale».

Come visto, l'impostazione seguita da questa Corte trova riscontro sia a livello comparatistico sia nella giurisprudenza comune (punti 7.2. e 7.3.).

Il ricorrente censura la limitazione "localistica" del potere dispositivo dei proprietari. Alla stregua di quanto si è evidenziato (punto 6.1.), mentre spetta al diritto civile la regolazione diretta

dell'autonomia negoziale dei privati, la limitazione indiretta di essa è effetto tipico di innumerevoli disposizioni di diritto amministrativo, che disciplinano e sottopongono a condizioni le attività private, per perseguire i diversi interessi pubblici (si veda, ad esempio, il d.lgs. n. 222 del 2016).

Se la limitazione del diritto dei proprietari di utilizzare l'immobile a fini di locazione turistica, in determinate zone di città caratterizzate da *overtourism*, rientrasse nella materia dell'ordinamento civile, la disciplina dovrebbe essere dettata direttamente dal legislatore statale: il che sarebbe chiaramente incongruo. Infatti, come visto nel punto 7.2., l'art. 37-*bis* del d.l. n. 50 del 2022, come convertito, ha previsto l'intervento regolamentare-urbanistico del Comune di Venezia al fine di fissare limiti massimi per la destinazione degli immobili residenziali alle locazioni turistiche brevi. Proprio il carattere localistico delle norme che limitano le locazioni turistiche conferma la loro estraneità all'ordinamento civile, la cui spettanza alla competenza legislativa esclusiva statale si fonda – oltre che sulla "vocazione" delle regioni (sentenza n. 7 del 1956) – sulla necessaria disciplina uniforme dei rapporti tra privati.

In definitiva, l'art. 59 detta una disciplina amministrativa che interseca in via prevalente le materie del governo del territorio e del turismo, in quanto prevede un potere regolatorio comunale – che riguarda un'attività economica di tipo turistico e si riflette sull'assetto del territorio – e istituisce un (possibile) regime amministrativo autorizzatorio.

I proprietari, da un lato, possono contestare i regolamenti adottati davanti al giudice amministrativo, dall'altro lato possono sfruttare il proprio bene in altri modi: o avviando una struttura ricettiva extra-alberghiera (in forma imprenditoriale) o rivolgendosi ad un'utenza non turistica. La destinazione di un immobile residenziale a locazione turistica non può essere considerata elemento essenziale del diritto di proprietà.

7.5.– Secondo il ricorrente, l'art. 59 violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., in quanto si farebbe «illegittimamente interprete di interessi pubblici» riservati all'esclusiva potestà legislativa statale in materia di tutela dei beni culturali.

La questione non è fondata.

In primo luogo, il fine di «perseguire la corretta fruizione turistica del patrimonio storico» (art. 59, comma 2) è riconducibile non solo alla tutela ma anche alla «valorizzazione dei beni culturali», rientrante nella competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.).

Inoltre, come visto (punto 7.4.), esaminando l'art. 59 in una prospettiva sia oggettiva che teleologica, le competenze regionali piene (turismo) o concorrenti (governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali) risultano prevalenti rispetto alla tutela dei beni culturali.

Si può osservare anche che le regioni, nel momento in cui esercitano le competenze legislative ad esse assegnate dalla Costituzione, possono tener conto anche dell'esigenza di tutela dell'ambiente e dei beni culturali, dato che l'art. 9 Cost. attribuisce il compito di tutelare il «patrimonio storico e artistico della Nazione» alla «Repubblica», che comprende anche le regioni (art. 114, primo comma, Cost.). La competenza legislativa statale sarebbe violata se le regioni perseguissero il fine di tutela al di fuori dell'esercizio di una propria competenza o abbassando gli standard fissati dallo Stato.

7.6.– Infine, secondo il ricorrente, l'art. 59 violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto la norma impugnata sarebbe «anche gravemente contraddittoria», dato che gli elementi enunciati nelle lettere *b)*, *c)*, *d)* ed *e)* del comma 2 non avrebbero alcuna attinenza con il tema della disponibilità di un numero adeguato di alloggi a prezzo accessibile.

La questione non è fondata.

L'art. 59, comma 2, indica tre finalità ai regolamenti comunali e prevede che i criteri limitativi tengano conto, in particolare, di una serie di elementi. Questi ultimi non risultano incoerenti rispetto alle tre finalità prefissate ai regolamenti. In particolare, le lettere *a)* e *f)* fanno riferimento ad elementi chiaramente collegati al tema della disponibilità degli alloggi e anche la lettera *c)* non appare ad esso estranea. Le lettere da *a)* a *d)* richiamano elementi connessi alle altre due finalità: «perseguire la corretta fruizione turistica del patrimonio storico, artistico e culturale, la preservazione del tessuto sociale».

La contraddittorietà denunciata dal ricorrente risulta, dunque, insussistente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 3, della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 (Testo unico del turismo), promosse, in riferimento agli artt. 41 e 42 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 42 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 6, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 3, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 41 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli da 42 a 45 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 42 e 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 59 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettere *l)* e *s)*, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 144, comma 3, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Giovanni PITRUZZELLA, Redattore
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria
Depositata in Cancelleria il 16 dicembre 2025
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 21 ottobre 2025, n. 189

Materia: ordinamento civile e pubblico impiego.

Parametri invocati: articoli 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera *l*), e 119, primo comma della Costituzione.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Rimettente: Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania.

Oggetto: art. 46 commi 2 e 4 *bis* della legge della Regione Campania 26 luglio 2002, n. 15, nel testo modificato dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Campania 19 febbraio 2004, n. 3 e dall'art. 1, comma 77 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2.

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 46 commi 2 e 4 *bis* della legge della Regione Campania 26 luglio 2002, n. 15, nel testo modificato dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Campania 19 febbraio 2004, n. 3 e dall'art. 1, comma 77 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

Estensore nota: Selene Samà

Sintesi:

La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2023, ha dubitato della legittimità costituzionale delle disposizioni indicate in epigrafe.

Le norme impugnate consentivano al Consiglio regionale, alla Giunta regionale e agli enti strumentali della Regione Campania di chiedere il distacco o il comando nei confronti del personale dipendente a tempo indeterminato presso società e consorzi che fossero partecipati pubblicamente per almeno il 49%, e abolivano la distinzione tra distacco e comando nell'assegnazione del personale proveniente dagli enti esterni al Consiglio regionale.

Ad avviso del rimettente le norme censurate si ponevano in contrasto con le scelte del legislatore statale sia in materia di ordinamento civile, in quanto estendevano la possibilità di ricorrere al comando e al distacco in fattispecie non previste del legislatore, sia con le norme costituzionali poste a presidio dell'equilibrio di bilancio e del buon andamento della finanza pubblica. L'eventuale parifica del rendiconto in applicazione delle norme censurate avrebbe legittimato "*un risultato di amministrazione derivate «dall'indebito impiego di risorse destinate al pagamento delle spettanze stipendiali del personale distaccato/comandato rispettivamente presso la Giunta e il Consiglio regionale»*".

Secondo il giudice *a quo*, non potevano invocarsi le previsioni dell'art. 19 comma 9 *bis* del d.lgs. 175 del 2016, inserito dall'art. 1 comma 898 della legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio 2023), - che consente, per la durata di un anno e fino al 31 dicembre 2026, di applicare gli istituti del comando e del distacco ai rapporti di lavoro dei dipendenti di società in controllo pubblico e al personale dipendente di enti pubblici non economici, anche per esigenze strettamente connesse all'attuazione degli interventi previsti dal Piano di ripresa e resilienza - in quanto i comandi e i distacchi investiti dal giudizio sarebbero stati attivati in epoca precedente.

La Regione Campania si costituiva in giudizio contestando l'ammissibilità per irrilevanza, prima che per infondatezza delle questioni sollevate. In punto di irrilevanza, la difesa regionale sosteneva che i comandi attivati fossero conformi alla normativa statale che dal 2023 consentiva il comando di personale proveniente da società partecipate e in controllo pubblico; i comandi attivati sarebbero stati conformi a quanto previsto dall'art. 19 comma 9 *bis* al d. lgs 175 del 2016.

Nel merito, la difesa regionale osservava che, rispetto al caso richiamato dal rimettente, esaminato in una precedente pronuncia della Corte (sent. n. 227/2020), le norme censurate ponevano gli oneri per il personale comandato o distaccato a carico della Regione e non delle società partecipate. L'art. 46 comma 2 della l.r Campania n. 15 del 2002, secondo la Regione, interveniva sul regime contrattuale del personale comandato, senza quindi che tale previsione potesse configurare un'invasione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile. Infine, l'abolizione della distinzione tra comando e distacco prevista dall'art. 46 comma 4 *bis* della l.r Campania n. 15 del 2002 – secondo la difesa regionale - si limitava ad abrogare una normativa di organizzazione interna, nell'ambito di un assetto normativo statale ritenuto disomogeneo e frammentato.

La Corte costituzionale, dopo aver ribadito la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale per il controllo, a sollevare questioni di legittimità costituzionale di norme applicabili nel corso dei giudizi di parifica quando queste incidono sugli equilibri di bilancio, in via preliminare dichiara inammissibile l'intervento in giudizio del Procuratore generale della Corte dei conti.

Prima di entrare nel merito del giudizio, il Giudice delle leggi compie un'analisi delle sopravvenienze normative delle norme censurate, soffermandosi sull'ambito di operatività del citato articolo 19, comma 9 *bis* del d.lgs. 175 del 2016. Le norme regionali impugnate erano state oggetto alcune modifiche, tra cui una ad opera della l.r. 25/2024 che aveva esteso l'ambito applicativo del comando in virtù delle disposizioni dell'art. 19 comma 9 bis del d. lgs 175 del 2016, e un'altra per effetto della l.r. 13/2025 che richiamava l'applicazione del decreto legge n. 25 del 2025, convertito con modificazioni dalla legge 9 maggio 2025, n. 69, che consentiva alle regioni di "*assegnare agli uffici di diretta collaborazion*e *proprio personale di ruolo e personale proveniente da società a partecipazione pubblica*".

Le modifiche normative intervenute, chiarisce la Corte, non incidono sul *thema decidendum* in quanto i comandi e i distacchi attenzionati erano stati attivati dalla Regione per effetto della disciplina vigente *ratione temporis*, rilevante nella definizione del giudizio di parificazione per l'anno 2023.

Nel merito, la Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 46 commi 2 e 4 *bis* della l.r. Campania 15 del 2002 con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*) Cost. In un passaggio precedente della pronuncia in oggetto, facendo riferimento anche la recente giurisprudenza della Corte di cassazione (sent. n.8672/2025 e ord. n. 1471/2024), sono richiamati i tratti distintivi del comando e del distacco. Se nel primo il dipendente è destinato temporaneamente ad un'altra amministrazione, per esigenze di quest'ultima, ed "*inserito sotto il profilo organizzativo-funzionale e sotto il profilo gerarchico e disciplinare nell'amministrazione di destinazione"*, con modifica quindi del rapporto di servizio, nel secondo invece è collocato presso "*un diverso ufficio del medesimo datore di lavoro, per esigenze proprie di quest'ultimo"*.

Richiamandosi alle considerazioni svolte in una precedente pronuncia (sent. n. 227/2020), il Giudice delle leggi osserva che la normativa statale allora vigente, applicabile al caso di specie, non prevedesse la possibilità di comando presso le amministrazioni per il personale dipendente delle società a partecipazione pubblica, e che tale scelta fatta dal legislatore fosse espressione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, a cui attiene la disciplina dei comandi e dei distacchi. *"Spetta al legislatore statale"* – precisa la Corte - *"il compito di delineare i tratti salienti di tali istituti, inscindibilmente connessi all'assetto dei rapporti di lavoro, anche al fine di presidiare nel modo più efficace i princìpi sanciti dall'art. 97 Cost., nel rispetto dei vincoli di bilancio."*

L'art. 46 comma 2 della l.r. Campania n. 15 del 2002 "*nell'ampliare il perimetro del comando e del distacco e nel definire aspetti coessenziali alla disciplina del rapporto di lavoro, e perciò, bisognosi di una regolamentazione uniforme*, *ha dunque travalicato i limiti delle competenze regionali*." Le stesse considerazioni, osserva la Corte, valgono anche per il censurato art. 46 comma 4 *bis* della l.r. Campania n. 15 del 2002, abolitivo della distinzione tra comando e distacco nell'assegnazione del personale proveniente dagli enti esterni al Consiglio regionale, in quanto *"è riservata al legislatore statale l'individuazione dei tratti distintivi tra due strumenti parimenti*

funzionali alle esigenze organizzative delle amministrazioni pubbliche e gravidi di implicazioni sulla disciplina del rapporto di lavoro, in riferimento alle stesse modalità di svolgimento della prestazione lavorativa e all'atteggiarsi dei suoi diversi profili, anche retributivi.".

La Corte ritiene assorbito l'esame delle restanti censure.

SENTENZA N. 189
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. 46, commi 2 e 4-*bis*, della legge della Regione Campania 26 luglio 2002, n. 15 (Legge Finanziaria Regionale per l'anno 2002), nel testo modificato, dapprima, dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Campania 19 febbraio 2004, n. 3 (Modifica della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15, articolo 46), e, infine, dall'art. 1, comma 77, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria anno 2010), promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2023, con ordinanza del 3 marzo 2025, iscritta al n. 52 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione della Regione Campania, nonché l'atto di intervento del Procuratore generale della Corte dei conti;

udito nell'udienza pubblica del 21 ottobre 2025 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

udita l'avvocata Almerina Bove per la Regione Campania;

deliberato nella camera di consiglio del 21 ottobre 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 52 del 2025), la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 46, commi 2 e 4-*bis*, della legge reg. Campania n. 15 del 2002, come successivamente modificato dalle leggi reg. Campania n. 3 del 2004 e n. 2 del 2010, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera *l)*, e 119, primo comma, Cost.

1.1.– Le censure del rimettente si appuntano, innanzitutto, sull'art. 46, comma 2, primo periodo, della legge reg. Campania n. 15 del 2002, dapprima soppresso dall'art. 30, comma 8, della legge della Regione Campania 29 dicembre 2005, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania – Legge finanziaria 2006) e poi ripristinato dall'art. 31, comma 39, della legge della Regione Campania 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2007).

Tale previsione, nel testo modificato dall'art. 1, comma 77, della legge reg. Campania n. 2 del 2010, consente al Consiglio regionale, alla Giunta regionale e agli enti strumentali della Regione Campania di chiedere il distacco nei confronti di personale dipendente a tempo indeterminato di società e consorzi in cui la partecipazione pubblica non sia inferiore al 49 per cento.

Il giudice *a quo* denuncia, inoltre, l'art. 46, comma 4-*bis*, della legge reg. Campania n. 15 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 2, della legge reg. Campania n. 3 del 2004.

Tale disposizione abolisce ad ogni effetto «nell'assegnazione del personale proveniente dagli enti esterni al Consiglio regionale, la distinzione tra distacco e comando di cui alla legge regionale 25 agosto 1989, n. 15, articolo 9 – ultimo comma – e articolo 14 – ultimi due commi».

1.2.– Le previsioni censurate si inquadrano nella disciplina del comando e del distacco presso le amministrazioni pubbliche.

Se il comando prevede la temporanea destinazione del pubblico impiegato a prestare servizio presso altra amministrazione o diverso ente pubblico, per esigenze esclusive di tale amministrazione o di tale ente, il distacco presuppone che il dipendente pubblico sia temporaneamente impiegato per la stessa amministrazione pubblica di appartenenza e per esclusive esigenze di quest'amministrazione, in un ufficio diverso da quello nel quale formalmente è incardinato (Corte di cassazione, sezione quarta civile, sentenza 1° aprile 2025, n. 8672).

Al comando, in particolare, fa riscontro la dissociazione tra la titolarità del rapporto d'ufficio, che permane in capo all'amministrazione di provenienza, e l'esercizio dei poteri di gestione: si modifica il rapporto di servizio, in quanto il dipendente è inserito sotto il profilo organizzativo-funzionale e sotto il profilo gerarchico e disciplinare nell'amministrazione di destinazione.

Nel distacco, per contro, il dipendente pubblico non è assegnato a un'amministrazione diversa da quella di appartenenza, ma a un diverso ufficio del medesimo datore di lavoro, per esigenze proprie di quest'ultimo (Corte di cassazione, sezione quarta civile, ordinanza 15 gennaio 2024, n. 1471).

2.– La disciplina regionale, nell'estendere la facoltà di comando e di distacco e nell'equiparare il comando e il distacco, si porrebbe in antitesi con le «scelte discrezionali compiute dal legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile» (è citata la sentenza n. 227 del 2020), che non contemplerebbero alcuna facoltà di comando per il personale delle società a partecipazione pubblica. Da qui il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost.

L'autorizzazione di «una spesa non sostenibile in considerazione dell'impiego di personale comandato da società pubbliche non ammissibile in quanto materia riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale» determinerebbe, inoltre, la «lesione dell'equilibrio di bilancio» e pregiudicherebbe la «sana gestione finanziaria», in contrasto con gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.

3.– In primo luogo, occorre ribadire che la Corte dei conti, sezione regionale di controllo, è legittimata a sollevare questioni di legittimità costituzionale delle leggi che la stessa debba applicare nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni, in relazione a profili che abbiano una incidenza, diretta o mediata, sugli equilibri di bilancio (da ultimo, sentenza n. 165 del 2025, punto 3 del *Considerato in diritto*; nello stesso senso, sentenza n. 39 del 2024, punto 2 del *Considerato in diritto*) «e dunque, rispetto a disposizioni lesive sia dei principi che direttamente tutelano l'equilibrio di bilancio e la corretta gestione finanziaria (artt. 81 e 97, primo comma, Cost.), sia di quelli che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e regioni, allorché si configuri una "correlazione funzionale" (sentenza n. 253 del 2022) fra la lesione del parametro concernente la competenza e la violazione degli stessi parametri finanziari» (sentenza n. 185 del 2024, punto 2 del *Considerato in diritto*).

4.– In via preliminare, occorre, inoltre, dichiarare inammissibile l'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti, spiegato nel presente giudizio.

4.1.– Per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) i soli soggetti parti del giudizio *a quo*, oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (tra le molte, sentenze n. 39 del 2024, con allegata ordinanza letta all'udienza pubblica del 24 gennaio 2024, n. 206 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza pubblica del 4 giugno 2019, e n. 173 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza pubblica del 18 giugno 2019).

Nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale, l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale (art. 4, comma 3, delle Norme integrative) è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un

interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, come si evince dalle pronunce prima richiamate.

4.2.– Il Procuratore generale della Corte dei conti, nel caso specifico, non è parte del giudizio *a quo* e non può ritenersi titolare di un interesse qualificato, idoneo a legittimarne l'intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, secondo quanto stabilito dall'art. 4, comma 3, delle Norme integrative.

I principi evocati a sostegno dell'ammissibilità dell'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti sono stati affermati da questa Corte nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, in cui il Procuratore generale rivestiva la qualità di parte, e non si rivelano, dunque, pertinenti nell'ipotesi in esame (sentenza n. 123 del 2023, punto 2 del *Considerato in diritto*), come questa Corte, anche di recente, ha ribadito (sentenze n. 174 e n. 165 del 2025, con allegate ordinanze lette, rispettivamente, all'udienza pubblica del 21 ottobre e del 7 ottobre 2025, e sentenza n. 150 del 2025, punto 2 del *Considerato in diritto*).

5.– All'esame delle questioni giova premettere l'analisi delle sopravvenienze normative che hanno inciso sulla disciplina censurata.

5.1.– L'art. 46, comma 2, primo periodo, della legge reg. Campania n. 15 del 2002 è stato modificato dall'art. 49 della legge della Regione Campania 30 dicembre 2024, n. 25 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2025-2027 della Regione Campania – Legge di stabilità regionale per il 2025) e, da ultimo, dall'art. 11 della legge della Regione Campania 22 luglio 2025, n. 13 (Misure per il riordino e l'adeguamento della legislazione).

Il legislatore regionale ha dapprima esteso l'ambito applicativo della disciplina al comando richiesto «in forza delle disposizioni di cui all'articolo 19, comma 9 *bis* del decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica)» (art. 49 della legge reg. Campania n. 25 del 2024) e ha quindi puntualizzato che attualmente viene in rilievo il comando richiesto in forza delle disposizioni «di cui all'articolo 8, comma 3 del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni - Decreto PA) convertito con modificazioni dalla legge 9 maggio 2025, n. 69 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, recante disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni)» (art. 11 della legge reg. Campania n. 13 del 2025).

L'art. 19, comma 9-*bis*, del d.lgs. n. 175 del 2016, aggiunto dall'art. 1, comma 898, della legge n. 197 del 2022, consente, per la durata di un anno e non oltre il 31 dicembre 2026, di applicare gli istituti del comando e del distacco nell'ambito dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a controllo pubblico, «anche per esigenze strettamente collegate all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza».

L'art. 8, comma 3, del d.l. n. 25 del 2025, come convertito, aggiunge un periodo all'art. 3, comma 1, del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2023, n. 74, e accorda alle regioni la facoltà di assegnare agli uffici di diretta collaborazione «proprio personale di ruolo e personale proveniente da società a partecipazione pubblica».

Le regioni si possono così avvalere, anche in favore dei propri dipendenti, degli istituti previsti dall'art. 14, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e, in particolare, delle posizioni di «aspettativa, fuori ruolo o comando», dei «contratti a tempo determinato disciplinati dalle norme di diritto privato», degli «incarichi di collaborazione coordinata e continuativa» e di altri istituti analoghi.

5.2.– Tali modifiche, volte a raccordare la normativa regionale con l'evoluzione di quella statale in tema di comando, non incidono, tuttavia, sul *thema decidendum*, che investe i comandi e i distacchi attivati in applicazione della disciplina previgente.

5.3.– Inoltre, con motivazione adeguata, che supera il vaglio di non implausibilità demandato a questa Corte in punto di rilevanza (fra le molte, sentenze n. 137 del 2025, punto 2 del *Considerato in*

diritto, e n. 105 del 2025, punto 4.1. del *Considerato in diritto*), il giudice *a quo* ha avvalorato la necessità di applicare le disposizioni censurate, nella formulazione vigente *ratione temporis*, allo scopo di definire il giudizio di parificazione, e ha negato che la fattispecie controversa possa essere ricondotta alla disciplina posteriore, dettata dal citato art. 19, comma 9-*bis*, del d.lgs. n. 175 del 2016.

Devono essere disattese, pertanto, le eccezioni di inammissibilità formulate dalla Regione Campania nella memoria illustrativa in ordine alla carente motivazione sulla rilevanza.

6.– Le questioni sono fondate, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost.

7.– Chiamata a vagliare la legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, lettera *i)*, della legge della Regione Molise 10 maggio 2019, n. 4 (Legge di stabilità regionale 2019), che consentiva l'utilizzazione temporanea del personale delle società partecipate presso altri enti regionali, questa Corte ha chiarito che le disposizioni inerenti all'attività di società partecipate dalle regioni e dagli enti locali, in quanto volte a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato, sono riconducibili, tra l'altro, alla materia «ordinamento civile» (sentenza n. 227 del 2020, punto 10 del *Considerato in diritto*) evocata anche nell'odierno giudizio.

La disciplina statale allora vigente, che rileva anche nella questione oggi sottoposta al vaglio di questa Corte, non aveva previsto la possibilità del comando presso le amministrazioni per il personale dipendente delle società a partecipazione pubblica.

Tale scelta, compiuta dalla legge dello Stato «nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile», rispecchia la «natura strettamente privatistica del rapporto» e traccia una netta linea di demarcazione tra il personale delle società a partecipazione pubblica e quello dipendente delle pubbliche amministrazioni (ancora, sentenza n. 227 del 2020, nel già richiamato punto 10 del *Considerato in diritto*).

8.– La *ratio decidendi* della pronuncia menzionata si incardina nell'attinenza della disciplina dei comandi e dei distacchi alla materia dell'ordinamento civile.

Spetta al legislatore statale il compito di delineare i tratti salienti di tali istituti, inscindibilmente connessi all'assetto dei rapporti di lavoro, anche al fine di presidiare nel modo più efficace i princìpi sanciti dall'art. 97 Cost., nel rispetto dei vincoli di bilancio.

Anche nelle odierne questioni, il riparto delle competenze riveste rilievo dirimente rispetto al profilo della distribuzione degli oneri tra i datori di lavoro coinvolti, valorizzato dalla difesa regionale nella memoria illustrativa.

8.1.– L'art. 46, comma 2, primo periodo, della legge reg. Campania n. 15 del 2002, nell'ampliare il perimetro del comando e del distacco e nel definire aspetti coessenziali alla disciplina del rapporto di lavoro e, perciò, bisognosi di una regolamentazione uniforme, ha dunque travalicato i limiti delle competenze regionali.

8.2.– Le medesime considerazioni si attagliano anche all'integrale equiparazione del comando e del distacco nell'assegnazione del personale degli enti esterni al Consiglio regionale, nei termini previsti dal censurato art. 46, comma 4-*bis*, della medesima legge reg. Campania n. 15 del 2002.

È riservata al legislatore statale l'individuazione dei tratti distintivi tra due strumenti parimenti funzionali alle esigenze organizzative delle amministrazioni pubbliche e gravidi di implicazioni sulla disciplina del rapporto di lavoro, in riferimento alle stesse modalità di svolgimento della prestazione lavorativa e all'atteggiarsi dei suoi diversi profili, anche retributivi (sentenza n. 172 del 2018, punto 9.2. del *Considerato in diritto*, in tema di comando).

Né l'asserita frammentarietà della disciplina statale, posta in risalto nella memoria illustrativa della Regione Campania, può legittimare l'intervento del legislatore regionale in un ambito che esorbita dalle sue attribuzioni.

9.– Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 46, comma 2, primo periodo, della legge reg. Campania n. 15 del 2002, nel testo ripristinato dall'art. 31, comma 39, della legge reg. Campania n. 1 del 2007 e, quindi, modificato dall'art. 1, comma 77, della legge reg. Campania n. 2 del 2010, nella formulazione antecedente le modifiche dettate dall'art. 49 della legge reg. Campania n. 25 del 2024 e dall'art. 11 della legge reg. Campania n. 13 del 2025, e dell'art. 46,

comma 4-*bis*, della medesima legge reg. Campania n. 15 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 2, della legge reg. Campania n. 3 del 2004.

10.– È assorbito l'esame delle restanti censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 46, comma 2, primo periodo, della legge della Regione Campania 26 luglio 2002, n. 15 (Legge Finanziaria Regionale per l'anno 2002), nel testo ripristinato dall'art. 31, comma 39, della legge della Regione Campania 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2007) e quindi modificato dall'art. 1, comma 77, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria anno 2010), nella formulazione antecedente le modifiche dettate dall'art. 49 della legge della Regione Campania 30 dicembre 2024, n. 25 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2025-2027 della Regione Campania – Legge di stabilità regionale per il 2025) e, infine, dall'art. 11 della legge della Regione Campania 22 luglio 2025, n. 13 (Misure per il riordino e l'adeguamento della legislazione);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 46, comma 4-*bis*, della legge reg. Campania n. 15 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Campania 19 febbraio 2004, n. 3 (Modifica della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15, articolo 46);

3) *dichiara* inammissibile l'intervento spiegato dal Procuratore generale della Corte dei conti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 21 ottobre 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Giovanni PITRUZZELLA, Redattore
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria
Depositata in Cancelleria il 18 dicembre 2025
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 4 novembre 2025, n. 196

Materia: professioni, tutela della concorrenza, ordinamento penale

Parametri invocati: articolo 117, primo comma, secondo comma, lettere e) ed l), terzo comma della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 76, comma 4, da 95 a 118, da 123 a 127, 130, 131, 134, 136, comma 1, e 137 della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 (Testo unico del turismo).

Esito:

1) illegittimità costituzionale:
   art. 76, comma 4;
   artt. da 95 a 101;
   artt. 102, 103, da 105 a 110;
   artt. 111, comma 1, 112, comma 3, 115, comma 3, 113, comma 1, 117, 124;
   artt. 125, 126, comma 3, 127, comma 1, 137.
2) illegittimità costituzionale parziale:
   art. 112, comma 4, limitatamente alle parole «, è limitata alla sezione in cui il maestro è iscritto»;
   art. 114, comma 3, limitatamente alle parole «nella singola specialità»;
   art. 116, comma 2, limitatamente alle parole «di cui all'articolo 113»;
   art. 116, comma 7, secondo periodo, laddove dispone che l'iscrizione è effettuata a seguito di riconoscimento, «da parte della Federazione italiana sport invernali, d'intesa con il Collegio nazionale dei maestri di sci, della equivalenza del titolo professionale acquisito nello stato di provenienza, di verifica della reciprocità di trattamento e della sussistenza dei requisiti soggettivi di cui all'articolo 113», anziché «da parte del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri, della equivalenza del titolo professionale acquisito nello stato di provenienza»;
   art. 116, comma 8, nella parte in cui dispone che il nulla osta è rilasciato a seguito di riconoscimento, «da parte della Federazione italiana sport invernali d'intesa con il Collegio nazionale dei maestri di sci», anziché «da parte del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri»;
   art. 130, comma 2, limitatamente alle parole «di cui all'articolo 127»;
   art. 130, comma 4, laddove dispone che l'iscrizione è subordinata al riconoscimento «da parte del Collegio nazionale delle guide alpine», anziché «da parte del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri»;
3) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale:
   degli articoli 118, 130, comma 3, 131, 134, promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione;
   degli articoli 123, comma 1, e 136, comma 1, promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, della Costituzione;
4) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale:
   dell'art. 104, comma 2, primo periodo, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione;
   dell'art. 115, comma 1, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Con la sentenza in esame, la Corte costituzionale si pronuncia sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri in ordine a numerose disposizioni della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 (Testo unico del turismo) concernenti professioni turistiche, denunciando la violazione di plurimi parametri costituzionali ed interposti.

La Corte accoglie, in primo luogo, la questione relativa all'articolo 76, comma 4. Tale disposizione prevede che il direttore tecnico dell'agenzia di viaggio debba prestare la propria attività lavorativa con carattere di continuità ed esclusività per una sola agenzia. Per la Corte, questa previsione viola la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione. Ciò in quanto, secondo la giurisprudenza costituzionale, la tutela della concorrenza investe anche la promozione della competizione fra imprese che "si realizza, in primo luogo, mediante l'eliminazione di limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale" (sentenza n. 36/2024, punto 8 del "Considerato in diritto"). Dunque, le Regioni, quando adottano leggi che limitano od ostacolano il libero ingresso di lavoratori e imprese nel mercato e la competizione fra queste ultime, incidono direttamente sull'ambito di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

La Corte procede successivamente ad esaminare le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione alle disposizioni della l.r. 61/2024 volte ad introdurre e disciplinare le figure professionali dell'accompagnatore turistico (artt. da 95 a 101) e della guida ambientale (artt. 102-103; 105-110).

Secondo il ricorrente, il legislatore regionale, con queste disposizioni avrebbe, innanzitutto, introdotto e disciplinato in maniera compiuta figure professionali non previste dalla legislazione statale, superando così i limiti della competenza legislativa concorrente attribuitagli dall'articolo 117, terzo comma, Cost. in materia di professioni, per cui alle Regioni sarebbe precluso introdurre figure professionali. Inoltre, il ricorrente ritiene che la frammentazione a livello regionale della disciplina di tali professioni abbia comportato anche la violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e che gli articoli 95, comma 1, e 102, comma 1, che istituiscono, rispettivamente, le professioni dell'accompagnatore turistico e della guida ambientale abbiano fatto erronea applicazione del principio della cosiddetta "cedevolezza invertita". La Corte, pertanto, prima di effettuare lo scrutinio di costituzionalità, è chiamata a valutare l'effettiva esistenza e l'eventuale portata di questo principio nel sistema costituzionale del riparto delle competenze legislative. A suo giudizio, il richiamo alla "cedevolezza invertita" non deve essere inteso come il riferimento ad un principio costituzionale implicito recante una deroga al riparto delle competenze legislative delineate dall'articolo 117 della Costituzione. Il riferimento è al meccanismo previsto dalla L. 234/2012 che stabilisce che le Regioni provvedono tempestivamente al recepimento delle direttive europee nelle materie di loro competenza senza dover attendere la normativa di principio statale. Tale previsione, secondo la Corte, non introduce però una generale deroga al riparto costituzionale di competenze legislative, per cui, nelle materie di competenza concorrente, compete allo Stato l'individuazione dei principi fondamentali della materia mentre le Regioni hanno l'obbligo costituzionale di conformarsi alle disposizioni di principio anche sopravvenute previste dalla legge statale. Una volta effettuata, con esito negativo, la valutazione in ordine al principio della "cedevolezza invertita", la Corte riconosce come fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal ricorrente in ordine agli articoli 95, comma 1, e 102, comma 1, che definiscono e dunque istituiscono le figure professionali dell'accompagnatore turistico e della guida ambientale. A suo giudizio, queste disposizioni violano l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione in materia di professioni. Ciò in quanto, l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti è riservata allo Stato, dato il suo carattere necessariamente unitario, mentre alle Regioni compete disciplinare gli aspetti che hanno uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale preclusione è un limite di ordine generale che non può mai essere travalicato dalle Regioni.

Per le medesime ragioni di cui sopra, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli dal 95, comma 2 al 101, relativi all'accompagnatore turistico e degli articoli 102, commi 2 e 3, 103 e da 105 a 110, relativi alla guida ambientale.

La Corte dichiara, invece, come non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 104, comma 2, primo periodo, secondo il quale le guide del parco o della riserva naturale già abilitate possono continuare a esercitare l'attività esclusivamente nel parco o riserva naturale di pertinenza. A suo giudizio, non sussiste la denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, in quanto la disposizione impugnata detta una disciplina che, nell'ambito della competenza regionale in materia di turismo, è strumento di valorizzazione delle aree naturali protette.

La Corte procede successivamente ad esaminare le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione alle disposizioni della l.r. 61/2024 concernenti la figura del maestro di sci (si tratta degli articoli 111, comma 1, 112, comma 3, 113, 114, comma 3, 115, commi 1 e 3, 116, commi 2, 7 e 8, 117, 118, 123, comma 1, e 124) e la figura della guida alpina (artt. 125-127; 130-131; 134, 136, comma 1 e 137).

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione, in materia di professioni, delle seguenti disposizioni:

- degli articoli 111, comma 1, e 125 recanti, rispettivamente, la definizione della figura professionale del maestro di sci e della guida alpina. Ciò in quanto, nel ripetere quanto previsto dalla normativa statale (sentenza n. 50/2024, punto 4 del "Considerato in diritto"; sentenza n. 158/2025, punto 3 del "Considerato in diritto"; sentenza n. 239/2022, punto 4.2. del "Considerato in diritto") e con un'operazione non necessaria per l'introduzione della normativa regionale di dettaglio, ha duplicato tale definizione e le ha impresso la forza della legge regionale (sentenza n. 128/1963, punto 1 del "Considerato in diritto"), così violando il principio fondamentale che riserva allo Stato l'individuazione delle professioni;
- dell'articolo 112, comma 3, rilevando che tale norma non si è limitata a prevedere una articolazione dell'albo professionale regionale dei maestri di sci in sezioni corrispondenti a determinate specialità, ma ha nei fatti operato una sostanziale ridefinizione della relativa attività professionale, determinando una diversificazione non consentita in seno all'unica figura professionale disciplinata dalla legge dello Stato (sentenza n. 230/2011, punto 2 del "Considerato in diritto"). A ciò consegue la declaratoria di illegittimità costituzionale anche dell'articolo 112, comma 4, limitatamente alle parole ", è limitata alla sezione in cui il maestro è iscritto" nonché dell'articolo 114, comma 3, limitatamente alle parole "nella singola specialità" e dell'articolo 115, comma 3;
- degli articoli 113, comma 1, e 127, comma 1, disciplinanti, rispettivamente, i requisiti di iscrizione all'albo dei maestri di sci e all'albo delle guide alpine, per violazione del principio fondamentale della materia, la cui vigenza è stata costantemente ribadita dal giudice delle leggi, che riserva allo Stato, ai sensi anche dell'articolo 4, comma 2, del dlgs n. 30/2006, non solo l'individuazione delle figure professionali, ma anche la definizione e la disciplina dei requisiti e dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni stesse (sentenza n. 271/2009, punto 2.2. del "Considerato in diritto"; sentenza n. 161/2025, punto 2.1. del "Considerato in diritto"). Alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'articolo 113, comma 1, consegue anche quella parziale dell'articolo 116, comma 2, limitatamente alle parole "di cui all'articolo 113";
- delle disposizioni che attribuiscono il potere di riconoscere l'equivalenza del titolo professionale di maestro di sci e di guida alpina ai cittadini non europei, rispettivamente, alla Federazione italiana sport invernali (articolo 116, commi 7 e 8) e al Collegio nazionale delle guide alpine (articolo 130, comma 4), anziché al Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri, come previsto dalla normativa statale di principio ovvero dall'articolo 5, comma 1, del dlgs 206/2007 che regola anche il riconoscimento dei titoli professionali conseguiti in un paese non appartenente all'Unione europea;
- delle disposizioni che riconoscono al comune il potere di vietare, allorché l'interessato perda uno dei requisiti necessari, la prosecuzione dell'attività professionale del maestro di sci (articolo 124) e

della guida alpina (137), in contrasto con la normativa di principio statale (contenuta nell'articolo 13 della l. 81/1991, per quanto concerne la figura professionale del maestro di sci, e nell'articolo 14, comma 2, della l. 6/1989, per quanto concerne la figura professionale della guida alpina) che attribuisce, invece, tale potere di vigilanza al Collegio regionale dei maestri di sci e al Collegio regionale delle guide alpine.

- dell'articolo 126 comma 3, concernente l'albo regionale delle guide alpine, perché il legislatore toscano, avendo introdotto una nozione di esercizio stabile della professione, peraltro più ristretta di quella recata dalla legge statale, si è appropriato di un ambito, quello dell'individuazione dei requisiti per l'iscrizione all'albo, riservato alla competenza statale.

La Corte ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 117, il quale, nel prevedere che l'esercizio abusivo della professione di maestro di sci è punito ai sensi dell'articolo 348 del codice penale, ha invaso la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale (articolo 117, secondo comma, lettera l) della Cost.). In linea con la pregressa giurisprudenza costituzionale, la Corte ha ritenuto, infatti, che il richiamo alla legge statale (e, comunque, la conformità della prima alla seconda) non vale a emendare il vizio denunciato, poiché la legislazione regionale non è competente a disporre la qualificazione penale di un fatto, indipendentemente dalla conformità o dalla difformità rispetto alla legge dello Stato. (sentenza n. 167/2010, punto 6.1. del "Considerato in diritto" e sentenza n. 35/2011, punto 2 del "Considerato in diritto").

La Corte ha, invece, respinto le questioni relative all'articolo 115, comma 1, che disciplina i corsi di qualificazione per i maestri di sci. A suo giudizio, non sussiste, infatti, il denunciato contrasto con la normativa statale interposta: quest'ultima, prescrivendo la durata minima dei corsi e l'erogazione degli insegnamenti fondamentali, non esclude affatto che le Regioni possano stabilire una diversa durata, purché non inferiore al minimo previsto, e individuare insegnamenti ulteriori o ulteriori profili, specificamente professionalizzanti.

La Corte dichiara, infine, inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 118, che disciplina il Collegio regionale dei maestri di sci, sollevata adducendo la violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. A suo giudizio, la motivazione a supporto dell'impugnazione è carente e meramente assertiva. Ugualmente viene dichiarata inammissibile anche la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 123, comma 1, sollevata per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale (articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione). A giudizio del ricorrente, il legislatore regionale, avrebbe introdotto una sanzione amministrativa per l'esercizio abusivo della professione di maestro di sci, destinata a cumularsi con la sanzione penale. In tal caso, il giudizio di inammissibilità della Corte consegue alla circostanza che la disposizione impugnata non risulta indicata né nell'atto autorizzativo al ricorso del Consiglio dei Ministri né nell'allegata relazione, cui esso rinvia.

La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 130, comma 3, che prevede che l'esercizio "della professione da parte di guide alpine che provengono dall'estero o da altre regioni italiane e che accompagnano loro clienti non è subordinato all'iscrizione all'albo", sollevata adducendo la violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost. è stata invece ritenuta inammissibile dalla Corte perché nella delibera che autorizza l'impugnazione manca la necessaria indicazione del parametro e dunque la necessaria corrispondenza fra ricorso e delibera, condizione necessaria del giudizio in via principale.

Sono state ritenute inammissibili anche le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 131 e 134, relativi rispettivamente al Collegio regionale delle guide alpine ed alle sanzioni disciplinari. Ciò in quanto il ricorso non ha assolto all'onere motivazionale richiesto dalla giurisprudenza costituzionale.

L'ultima questione di legittimità costituzionale dichiarata inammissibile per mancata corrispondenza fra il ricorso e la delibera di autorizzazione all'impugnazione è quella relativa all'articolo 136, comma 1, che introdurrebbe, per il ricorrente, "un doppio binario sanzionatorio in materia di sanzioni alle guide alpine".

SENTENZA N. 196
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, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 76, comma 4, da 95 a 118, da 123 a 127, 130, 131, 134, 136, comma 1, e 137 della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 (Testo unico del turismo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 10 marzo 2025 e depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udita nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 2025 la Giudice relatrice Maria Alessandra Sandulli;

uditi gli avvocati dello Stato Maria Gabriella Mangia e Giorgio Santini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Andrea Pertici per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 4 novembre 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 14 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, fra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 76, comma 4; 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, comma 2, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, comma 1, 112, comma 3, 113, comma 1, 114, comma 3, 115, commi 1 e 3, 116, commi 2, 7 e 8, 117, 118, 123, comma 1, 124, 125, 126, 127, comma 1, 130, 131, 134, 136, comma 1, e 137 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, denunciando la violazione di diversi parametri costituzionali, nonché di plurimi parametri interposti.

Nella valutazione delle singole impugnazioni saranno puntualmente indicati i parametri di volta in volta evocati, ma in via preliminare si evidenzia che il ricorso si fonda, in larga parte, sulla denunciata violazione della competenza legislativa statale in materia di professioni, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

2.– Le ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe sono state definite con la sentenza n. 186 del 2025.

3.– Lo Stato censura, in primo luogo, l'art. 76, comma 4, a norma del quale il direttore tecnico dell'agenzia di viaggio deve prestare la propria attività lavorativa con carattere di continuità ed esclusività per una sola agenzia.

A parere del ricorrente, l'impugnata disposizione regionale travalicherebbe i limiti della competenza legislativa concorrente in materia di professioni, rispetto alla quale spetta allo Stato la determinazione, per via legislativa, dei principi fondamentali, mentre alle regioni è demandata la disciplina di dettaglio, come chiarito da questa Corte nella sentenza n. 127 del 2023 (si richiama anche la sentenza n. 178 del 2014).

L'art. 76, comma 4, violerebbe altresì la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., in quanto, introducendo limitazioni valide soltanto sul territorio regionale, determinerebbe una disparità di trattamento tra gli operatori del settore che esercitano l'attività nella Regione Toscana e quelli che, invece, la svolgono in altre regioni, nelle quali non è previsto alcun vincolo di esclusività, con il rischio di frammentazione, a livello regionale, della disciplina di tale professione.

Sebbene sia menzionato nell'atto introduttivo anche l'art. 117, comma primo, Cost., tale parametro, comparendo nella sola epigrafe del motivo di ricorso e nelle conclusioni, che si appuntano tuttavia sulla sola violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, non può ritenersi ritualmente evocato e, quindi, validamente coinvolto nell'impugnazione.

3.1.– È preliminarmente opportuno ricordare che – come evidenziato da entrambe le parti – l'art. 20, comma 1, cod. turismo, rinvia a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, o del ministro delegato, l'individuazione dei «requisiti professionali a livello nazionale dei direttori tecnici delle agenzia di viaggio e turismo, previa intesa con la Conferenza permanente per il rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano». A dare attuazione alla citata disposizione è intervenuto (a distanza di anni) il d.m. n. 1432 del 2021, il quale, tuttavia, non fa alcun riferimento alla continuità ed esclusività dell'attività lavorativa prestata dal direttore tecnico dell'agenzia di viaggio.

Sempre in via preliminare, deve essere messo in evidenza che su questi ultimi requisiti si è anche espressa l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato, con segnalazione del 2 febbraio 2017, n. AS1350 (Profili distorsivi della concorrenza nella disciplina delle agenzie di viaggio e dei direttori tecnici ivi operanti), la quale, prendendo atto della loro presenza nella quasi totalità delle discipline regionali, li ha ritenuti un fattore «di criticità in termini di tutela della concorrenza», evidenziando che «il divieto di esercizio di un'attività economica in più sedi o in più aree geografiche è stato espressamente qualificato come restrizione non ammissibile ai sensi dei decreti di liberalizzazione della riforma 2011 (articolo 34 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214)».

3.2.– Ciò premesso, la questione relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost, è fondata.

Come ha chiarito questa Corte all'indomani della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, la nozione di concorrenza, che «non può non riflettere quella operante a livello europeo» (affermazione, questa, costante e ribadita, anche di recente, nella sentenza n. 183 del 2024, punto 8.2. del *Considerato in diritto*), «comprende interventi regolativi, la disciplina *antitrust* e misure destinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza» (sentenza n. 14 del 2004, punto 4 del *Considerato in diritto*).

La giurisprudenza costituzionale ha pure affermato che la tutela della concorrenza «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»; promozione che «si realizza, in primo luogo, mediante l'eliminazione di limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale» (sentenza n. 36 del 2024, punto 8 del *Considerato in diritto*).

Pertanto, le regioni, quando adottano leggi che limitano o ostacolano il libero ingresso di lavoratori e imprese nel mercato e la competizione tra queste ultime, incidono direttamente sull'ambito di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

È questo il caso anche dell'impugnato art. 76, comma 4, il quale, nell'imporre al direttore tecnico di prestare la propria attività lavorativa con carattere di continuità ed esclusività, per una sola agenzia, introduce un limite all'attività lavorativa.

Limite, questo, che ha dei riflessi anche sulla competizione tra operatori economici del settore, ossia non solo sui singoli direttori tecnici, ma anche sulle agenzie, le quali vedono limitata la possibilità (*recte*: libertà) di rivolgersi a un più ampio numero di professionisti del settore.

La previsione del carattere continuativo ed esclusivo dell'attività lavorativa del direttore tecnico dell'agenzia di viaggio, pertanto, investe un «profilo» rientrante «nell'ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera *e)*, dell'art. 117 Cost.», si traduce in «una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato» (sentenza n. 265 del 2016, punto 4.3. del *Considerato in diritto*) ed è lesiva della competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza.

3.3.– In conclusione, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 76, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., con assorbimento delle restanti censure.

4.– Il ricorrente denuncia, poi, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 volte a introdurre e disciplinare le figure professionali dell'accompagnatore turistico e della guida ambientale.

In specie, con riguardo alla prima, vengono impugnate le seguenti disposizioni:

– art. 95, che ha istituito la figura professionale dell'accompagnatore turistico;

– art. 96, che ha previsto i requisiti per l'esercizio della suddetta professione;

– artt. 97 e 98, che disciplinano i corsi di qualificazione riconosciuti dalla Regione;

– art. 99, che disciplina il regime della pubblicità dei prezzi delle prestazioni professionali indicate nel materiale pubblicitario e informativo;

– artt. 100 e 101, che disciplinano, rispettivamente, le sanzioni amministrative e il divieto di prosecuzione dell'attività.

Per quanto riguarda, invece, la guida ambientale vengono censurati:

– l'art. 102, che ha istituito la figura professionale della guida ambientale;

– l'art. 103, che ha previsto i requisiti per l'esercizio della suddetta professione;

– gli artt. 105 e 106, che disciplinano i corsi di qualificazione riconosciuti dalla Regione;

– l'art. 107, che prescrive gli obblighi professionali volti a garantire la sicurezza dei clienti in relazione alle loro capacità e alla difficoltà dei percorsi;

– l'art. 108, che disciplina il regime della pubblicità dei prezzi delle prestazioni professionali indicate nel materiale pubblicitario e informativo;

– gli artt. 109 e 110, che disciplinano, rispettivamente, le sanzioni amministrative e il divieto di prosecuzione dell'attività.

L'Avvocatura generale lamenta che il legislatore regionale, attraverso le richiamate disposizioni, avrebbe introdotto e compiutamente disciplinato figure professionali non previste dalla legislazione statale, travalicando i limiti della competenza legislativa concorrente attribuitagli dall'art. 117, comma terzo, Cost., in materia di professioni. Alle regioni, infatti, sarebbe precluso introdurre figure professionali.

Il legislatore regionale avrebbe, inoltre, determinato una frammentazione, a livello regionale, della disciplina di tali professioni, con conseguente violazione dei principi in materia di concorrenza, «la cui tutela è riservata in ogni caso alla potestà legislativa esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, [comma] primo e comma secondo, lettera e) della Cost.».

L'Avvocatura dello Stato deduce, poi, che non varrebbe a superare i rilevati vizi di illegittimità costituzionale la circostanza che gli artt. 95, comma 1, e 102, comma 1, dell'impugnata legge regionale, istitutivi delle professioni in parola, rechino, entrambi, la locuzione «nelle more della definizione da parte dello Stato del relativo profilo professionale».

In altri termini, secondo il ricorrente, le citate disposizioni, e la disciplina delle figure professionali da esse introdotte, farebbero illegittima applicazione del principio (implicito) della cosiddetta "cedevolezza invertita"; principio sul quale si fondano, invero, le difese della Regione Toscana.

4.1.– Logicamente pregiudiziale allo scrutinio di costituzionalità è la valutazione sull'effettiva esistenza, e sull'eventuale portata, del richiamato principio della cedevolezza invertita nel sistema costituzionale del riparto delle competenze legislative.

Tale valutazione dà un esito negativo.

Entrambe le parti, infatti, muovono da una lettura non corretta della giurisprudenza costituzionale e nella specie della sentenza n. 1 del 2019.

È vero che in tale sentenza si legge che «nella prospettiva della cosiddetta "cedevolezza invertita", […] l'intervento che il legislatore regionale può anticipare nell'inerzia del legislatore statale attiene pur sempre (e soltanto) a materie di competenza concorrente della Regione» (punto 4.1.3. del *Considerato in diritto*). Tale affermazione, tuttavia, deve essere letta alla luce del più generale contesto normativo in cui essa si colloca, che è quello dell'attuazione del diritto eurounitario e in special modo delle direttive dell'Unione. Nella vicenda venuta all'attenzione di questa Corte in quell'occasione era denunciata, infatti, per ritenuta invasione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, una norma regionale ligure avente la finalità di dare temporaneamente attuazione alla normativa europea, nell'attesa di un intervento organico di riordino della materia da parte del legislatore statale.

La mera presa in considerazione del contesto in cui vanno collocate le affermazioni della richiamata sentenza n. 1 del 2019, e, più in generale, delle pronunce nelle quali questa Corte ha fatto riferimento alla "cedevolezza invertita" (oltre alle decisioni già ricordate, si vedano le sentenze n. 89 del 2025, punto 5.4. del *Considerato in diritto*; e n. 398 del 2006, punto 3.1. del *Considerato in diritto*), rende evidente che il richiamo a quest'ultima non può, e non deve, essere inteso come il riferimento a – né tantomeno come un'affermazione dell'esistenza di – un principio costituzionale implicito recante una deroga al riparto delle competenze legislative delineate dall'art. 117 Cost.

Il riferimento è, invece, a un preciso meccanismo previsto dalla legislazione statale sull'attuazione delle direttive europee, ossia dalla 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), la quale, stabilendo che le regioni provvedono tempestivamente, nelle materie di loro competenza, al recepimento delle suddette direttive (in base a quanto disposto dagli artt. 29, comma 1, e 40, comma 1, della stessa legge), seppure riconosce alle regioni il potere di intervenire nelle materie di competenza concorrente senza dover attendere la normativa di principio statale, non introduce una generale deroga al riparto costituzionale delle competenze legislative. Nelle materie di competenza concorrente, resta, quindi, riservata al legislatore statale l'individuazione dei principi fondamentali della materia (così art. 30, comma 2, lettera *g*, della citata legge) e resta, parimenti, fermo l'obbligo costituzionale delle regioni – direttamente derivante dall'art. 117, terzo comma, Cost. – di conformarsi alle disposizioni di principio, anche sopravvenute, dettate dalla legge statale.

Chiariti ambito e limiti della "cedevolezza invertita", deve aggiungersi che l'incompatibilità di questo meccanismo, nella connotazione che ne danno le parti, con il riparto costituzionale delle competenze legislative, trova indirettamente conferma nell'art. 1, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), il quale dispone che «[n]elle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti». La giurisprudenza di questa Corte, infatti, nel riconoscere che «le Regioni, per poter esercitare le proprie potestà legislative di tipo concorrente, non devono attendere l'eventuale determinazione dei principi fondamentali da parte dello Stato» (sentenza n. 94 del 2003, punto 4.1. del *Considerato in diritto*; nonché, nello stesso senso, fra le altre, sentenze n. 166 del 2021, punto 3.2. del *Considerato in diritto*; n. 120 del 2005, punto 4 del *Considerato in diritto*; n. 359 del 2003, punto 3 del *Considerato in diritto*; e n. 196 del 2003, punto 4 del *Considerato in diritto*), ha, del pari, affermato che in tali circostanze i principi fondamentali possono e devono essere tratti non solo dalle leggi statali espressamente rivolte a tale scopo, ma anche dalla normativa statale già in vigore (fra le molte, sentenze n. 424 del 2005, punto 2.3. del *Considerato in diritto*; n. 120 del 2005, punto 4 del *Considerato in diritto*; n. 359 del 2003, punto 3 del *Considerato in diritto*; n. 196 del 2003, punto 4 del *Considerato in diritto*; e n. 282 del 2002, punto 4 del *Considerato in diritto*).

In definitiva, il richiamo alla "cedevolezza invertita", intesa, come assunto dalla resistente, quale generale potere delle regioni, nelle materie di potestà legislativa concorrente, di dettare una disciplina di principio surrogatoria di quella statale, non ha fondamento costituzionale.

4.2.– Alla luce delle considerazioni che precedono, si può passare all'esame delle specifiche censure, muovendo dalla preliminare valutazione della legittimità costituzionale degli artt. 95, comma 1, e 102, comma 1, recanti la definizione, e quindi l'istituzione, delle figure professionali dell'accompagnatore turistico e della guida ambientale. Tale scrutinio è, invero, logicamente antecedente (e quindi condizionante) quello sulle altre disposizioni impugnate, inerenti alla disciplina delle figure professionali in parola.

Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 95, comma 1, e 102, comma 1, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni, che possono essere unitariamente scrutinate, sono fondate.

Questa Corte ha, invero, reiteratamente affermato che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma Cost., «"l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; e che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura […] quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali" (sentenza n. 98 del 2013, come richiamata dalla sentenza n. 209 del 2020)» (così sentenza n. 127 del 2023, punto 4.1. del *Considerato in diritto*; in senso analogo, fra le molte, sentenze n. 161 del 2025, punto 2.1. del *Considerato in diritto*; n. 6 del 2022, punto 4.4. del *Considerato in diritto*; n. 241 del 2021, punto 5.1. del *Considerato in diritto*; n. 228 del 2018, punto 3 del *Considerato in diritto*; n. 217 del 2015, punto 2.2. del *Considerato in diritto*).

Ne consegue che «l'enucleazione di peculiari figure professionali, a partire da un *genus* indicato dalla legge statale», nel caso di specie l'art. 6 cod. turismo, che contiene una definizione generale di professione turistica, «è preclusa alla legge regionale (sentenza n. 328 del 2009)» (sentenza n. 117 del 2015, punto 2.2. del *Considerato in diritto*).

Il contenuto delle disposizioni impugnate si pone in evidente contrasto con la richiamata giurisprudenza costituzionale, in quanto la Regione Toscana, attraverso esse, ha introdotto due figure professionali aggiuntive a quelle previste dalla legislazione statale.

Non è fondato, poi, l'argomento, dedotto dalla resistente, secondo cui le questioni in esame dovrebbero essere destinate a una pronuncia di non fondatezza in quanto la disciplina impugnata è riproduttiva di quanto già contenuto nell'abrogata legge reg. Toscana n. 86 del 2016, in precedenza non impugnata.

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, infatti, «l'istituto dell'acquiescenza non si applica nei giudizi in via principale, atteso che la disposizione contestata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore non impugnata, ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere» (sentenza n. 76 del 2024, punto 2.1. del *Considerato in diritto*; in senso analogo, fra le molte, sentenze n. 22 del 2025, punto 2 del *Considerato in diritto*; e n. 151 del 2024, punto 2 del *Considerato in diritto*).

Neppure può trovare accoglimento l'ulteriore argomento speso dalla difesa regionale, secondo il quale la normativa impugnata sarebbe giustificata dalla vocazione turistica della Regione.

Come ha avuto modo di chiarire a più riprese questa Corte (e come qui si è pure ricordato) l'individuazione delle figure professionali è un limite di ordine generale che non può mai essere travalicato dalle regioni, ossia è un ambito sempre e comunque precluso all'esercizio dell'autonomia legislativa regionale, la quale, invece, può esplicarsi nella disciplina di «aspetti» – ossia di puntuali oggetti – inerenti a professioni già istituite dalla legislazione statale, allorché tale operazione sia giustificata dalla (ossia si mostri collegata alla) specifica realtà regionale.

Da ultimo, è destituita di fondamento anche la distinzione tra professioni ordinistiche e non ordinistiche, dedotta dalla regione al fine di giustificare l'adozione della disciplina censurata e,

quindi, l'introduzione e la regolamentazione delle due figure professionali in parola. Ciò per l'assorbente motivo che non è il tipo di professione, ma l'esigenza di regolamentazione unitaria, e quindi di uniformità di disciplina, a impedire alle regioni di istituire nuove professioni.

4.3.– Alla luce delle considerazioni che precedono deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale degli artt. 95, comma 1, e 102, comma 1, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni, con assorbimento delle restanti censure.

4.4.– Per le medesime ragioni deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale degli impugnati artt. 95, comma 2, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, commi 2 e 3, 103, 105, 106, 107, 108, 109 e 110 della stessa legge.

5.– Lo Stato censura anche l'art. 104, comma 2, primo periodo, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, il quale stabilisce che «[l]e guide del parco o della riserva naturale già abilitate ai sensi dell'art. 21, comma 3, della legge regionale 11 aprile 1995, n. 49 (Norme sui parchi, le riserve naturali e le aree naturali protette di interesse locale) possono continuare ad esercitare l'attività esclusivamente nel parco o riserva naturale di pertinenza».

A parere del ricorrente, tale disposizione limiterebbe la possibilità delle stesse guide di operare fuori dalla Regione e, «nel delineare una regolamentazione applicabile esclusivamente al proprio ambito territoriale di riferimento, è suscettibile di impedire e/o ostacolare l'esercizio della medesima attività da parte di operatori residenti nel territorio di altre regioni, con conseguente violazione dei principi in materia di concorrenza, la cui tutela è riservata alla potestà legislativa esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettera *e*), della Cost.».

5.1.– La questione non è fondata.

Il ricorso muove da un erroneo presupposto derivante dalla non adeguata considerazione dell'assetto normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata.

Innanzitutto, lo Stato non si avvede che l'art. 104, comma 2, primo periodo, costituisce attuazione conforme dell'art. 14, comma 5, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), a norma del quale «[l]'Ente parco organizza, d'intesa con la regione o le regioni interessate, speciali corsi di formazione al termine dei quali rilascia il titolo ufficiale ed esclusivo di guida del parco».

La normativa statale appena richiamata è una delle modalità di valorizzazione e promozione dei parchi e delle aree protette delineate dallo stesso art. 14 e costituisce attuazione delle finalità di garanzia e promozione della conservazione e della valorizzazione di tali aree naturali.

La disposizione impugnata detta una disciplina che, nell'ambito della competenza legislativa regionale in materia di turismo e in piena conformità a quanto prescritto dalla legge n. 394 del 1991, è strumento di valorizzazione e di promozione delle aree naturali protette, con caratteristiche ambientali, naturali e anche storico-culturali sue proprie, le quali impongono che la guida del parco sia legata a una determinata area naturale protetta. Ciò, sull'assunto, non irragionevole, della necessità di una specifica formazione – e quindi dell'acquisizione di specifiche conoscenze – per la valorizzazione di quella particolare area.

5.2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 104, comma 2, primo periodo, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., deve, quindi, essere dichiarata non fondata.

6.– Lo Stato ha, poi, impugnato plurime disposizioni relative alla figura professionale del maestro di sci, lamentando, salvo che per l'art. 117 (*infra*, punto 6.6.), l'invasione della competenza legislativa statale di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni.

Sebbene siano menzionati, nell'atto introduttivo, anche l'art. 117, commi primo e secondo, lettera *e)*, Cost., tali parametri, comparendo nella sola epigrafe del motivo di ricorso (e il solo art. 117, primo comma, anche nelle conclusioni), non possono, invero, ritenersi ritualmente evocati e quindi validamente coinvolti nell'impugnazione.

6.1.– Le censure investono, in primo luogo, l'art. 111, comma 1, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, il quale definisce la figura professionale del maestro di sci e riproduce testualmente il

contenuto dell'art. 2, comma 1, della legge n. 81 del 1991, cui fa espresso richiamo la disposizione impugnata.

A parere del ricorrente, la disciplina regionale, pur non risultando antinomica a quella statale di principio, sarebbe comunque lesiva dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni, in quanto alla legge regionale non è consentito ripetere quanto già stabilito da una legge statale (si richiama la sentenza di questa Corte n. 271 del 2009).

6.1.1.– La difesa resistente, a sostegno della scelta del legislatore toscano, osserva che l'impugnato art. 111, comma 1, si limiterebbe a operare un rinvio improprio e meramente dichiarativo, ossia rappresenterebbe un'ipotesi di legge regionale che richiama quella statale al solo fine di facilitare l'individuazione delle norme applicabili. La disposizione non potrebbe pertanto ritenersi costituzionalmente illegittima (come confermerebbe quanto affermato, per una fattispecie analoga, da questa Corte con la sentenza n. 192 del 2024).

6.1.2.– La replica non è condivisibile, in quanto la norma riproduce, e fa proprio, il contenuto precettivo dell'art. 2 della legge n. 81 del 1991.

Occorre pertanto valutare se la ripetizione dei contenuti della legge statale, e, nella specie, di quelli del suddetto art. 2, sia conforme al riparto costituzionale delle competenze legislative.

Tale giudizio restituisce un esito negativo.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, è «preclusa l'intrusione nelle materie di competenza esclusiva di natura non trasversale, anche al solo fine di riprodurre le (o di rinviare alle) disposizioni statali» (sentenza n. 50 del 2024, punto 4 del *Considerato in diritto*; fra le molte si vedano anche le sentenze n. 158 del 2025, punto 3. del *Considerato in diritto*; n. 239 del 2022, punto 4.2. del *Considerato in diritto*; e n. 4 del 2022, punto 4.1. del *Considerato in diritto*).

Come ricorda, poi, la difesa statale, proprio in materia di professioni questa Corte ha chiarito che la riproduzione della legislazione statale di principio, nella specie delle disposizioni recanti l'indicazione dei requisiti di iscrizione agli albi, è preclusa ai legislatori regionali (sentenza n. 271 del 2009, punto 2.2. del *Considerato in diritto*).

Ciò premesso, deve essere rilevato che, in linea generale, nelle materie di potestà legislativa concorrente – pur se non si può ritenere di per sé costituzionalmente illegittima la disposizione regionale che richiama «i principi fondamentali della materia desumibili dalla legislazione statale vigente, precisando gli estremi della normativa statale di riferimento alla quale è tenuta ad adeguarsi» (sentenza n. 66 del 2017, punto 3.3. del *Considerato in diritto*) o che «si limita a ribadire e a specificare il contenuto di un obbligo» previsto dalla legislazione statale di principio (sentenza n. 108 del 2025, punto 7 del *Considerato in diritto*) – il carattere meramente ripetitivo delle previsioni statali non è elemento di per sé idoneo a far superare il «test di costituzionalità» (sentenza n. 290 del 2019, punto 7.2. del *Considerato in diritto*).

L'indebita ingerenza nella sfera di attribuzione statale deve, infatti, ritenersi esclusa solo allorché l'intervento regionale richiami, in modo più o meno analitico, il contenuto della normativa statale di principio, in funzione direttamente attuativa della stessa, ossia quando la ripetizione del principio (statale) sia funzionale alla previsione della normativa di dettaglio (regionale); quando, invece, tale nesso funzionale manca, ossia quando la riproduzione della normativa di principio non è direttamente e specificamente volta all'introduzione della normativa regionale di dettaglio, l'intervento regionale si configura come un'indebita invasione di un ambito riservato alla competenza legislativa statale.

6.1.3.– Alla luce delle considerazioni che precedono, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 111, comma 1, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 è fondata.

Innanzitutto, sull'impugnata disposizione vale quanto affermato da questa Corte in un lontano precedente, ossia che «se è pur vero che riproducendo esattamente il contenuto delle norme statali» in nulla la legge regionale «ha innovato per quanto riguarda la concreta disciplina della materia, nel senso che non ha posto norme diverse per contenuto da quelle vigenti, è peraltro da ritenere che, non limitandosi la disposizione ad un puro e semplice richiamo alle norme statali, ma riproducendone autonomamente il contenuto, sia pure in forma testuale, la Regione ha fatto proprie le regole relative, esercitando in ordine ad esse la propria potestà legislativa e imprimendo quindi alle stesse una forza

propria di legge ulteriore e diversa da quella originaria, cioè la forza di legge regionale» (sentenza n. 128 del 1963, punto 1 del *Considerato in diritto*).

Pertanto, l'impugnato art. 111, comma 1, nel riprodurre la normativa statale recante la definizione del maestro di sci e con un'operazione non necessaria per l'introduzione della normativa regionale di dettaglio, ha duplicato tale definizione e le ha impresso la forza della legge regionale, così violando l'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato l'individuazione della professione.

Occorre considerare, infatti, che la definizione normativa della figura professionale non è elemento indifferente, sul piano degli effetti, all'individuazione di tale figura, ma è, anzi, presupposto logico (per il nesso di implicazione che intercorre tra la definizione e l'individuazione dell'oggetto da definire), prima ancora che giuridico, della sua istituzione.

Non può trascurarsi, poi, che seppure l'ordinamento appresti specifici rimedi per l'evenienza di un contrasto sopravvenuto tra legge statale vincolante e la legge regionale, ossia l'abrogazione, di cui all'art. 10 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 (Costituzione e funzionamento degli organi regionali), o l'illegittimità costituzionale sopravvenuta a seguito della eventuale rimessione della relativa questione a questa Corte da parte del giudice comune, innegabilmente, operazioni come quella posta in essere dal legislatore toscano mettono in tensione il principio della certezza del diritto.

6.1.4.– Sulla scorta delle considerazioni che precedono, deve dichiararsi pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 111, comma 1, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni.

6.2.– Lo Stato censura anche l'art. 112, comma 3, della medesima legge regionale in quanto, nel prevedere che l'albo sia «suddiviso, per specialità, nelle seguenti sezioni: *a*) maestri di sci alpino; *b*) maestri di sci di fondo; *c*) maestri di sci di snowboard», violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni, poiché avrebbe parcellizzato la figura professionale definita dal legislatore statale in modo unitario.

6.2.1.– La questione è fondata.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa regionale, non può ritenersi che la disposizione impugnata si limiti a prevedere un'articolazione dell'albo professionale regionale dei maestri di sci, volta a rendere più agevole l'identificazione del relativo ambito di insegnamento e che le «specialità», coincidenti con le sezioni in cui è suddiviso lo stesso albo, rappresentino delle mere articolazioni interne dell'unica figura del maestro di sci.

Il citato art. 112, comma 3, infatti, nel disporre la suddivisione dell'albo regionale in sezioni corrispondenti a determinate specialità, non attribuisce a tali sezioni «funzioni meramente ricognitive o di comunicazione e di aggiornamento», come consentito al legislatore regionale (così, da ultimo, la sentenza n. 127 del 2023, punto 4.1. del *Considerato in diritto*), ma fa assumere alla relativa attività professionale una posizione qualificata nell'ambito dell'ordinamento giuridico regionale, rispetto alla quale l'iscrizione all'albo assume una vera e propria funzione costitutiva (in senso analogo sentenza n. 230 del 2011, punto 2 del *Considerato in diritto*).

L'intervento regionale si colloca, così, illegittimamente nella fase genetica di individuazione normativa della professione, al punto da determinare, mediante una sostanziale ridefinizione dell'attività del maestro di sci, una diversificazione non consentita in seno all'unica figura professionale disciplinata dalla legge dello Stato (così ancora sentenza n. 230 del 2011, punto 2 del *Considerato in diritto*).

Ciò trova conferma, in primo luogo, nell'art. 114, comma 3, della legge regionale impugnata, il quale subordina l'iscrizione all'esito di un percorso formativo che, per espressa previsione normativa, deve calibrarsi e svolgersi in relazione alle specialità individuate dall'impugnato art. 112, comma 3. Al punto che dette specialità si atteggiano a elemento qualificante e di differenziazione della professione del maestro di sci. E, in secondo luogo, nell'art. 112, comma 4, della stessa legge regionale, laddove limita l'iscrizione, avente efficacia triennale, alla (sola) sezione in cui il maestro è iscritto.

6.2.2.– Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 112, comma 3, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, e ciò determina (come chiesto dal ricorrente) anche la declaratoria di

illegittimità costituzionale dei suoi artt. 114, comma 3, limitatamente alle parole «nella singola specialità», e 115, comma 3. Quest'ultima disposizione, statuendo che «[i] maestri di sci già abilitati in una specialità che hanno superato la prova attitudinale per l'ammissione ai corsi di qualificazione di altra specialità sono esonerati dal corso di formazione e dall'esame limitatamente alle materie già oggetto del corso di formazione per il quale è stata ottenuta l'abilitazione», reca, infatti, una disciplina costruita sull'illegittima previsione delle singole specialità.

Deve, altresì, essere dichiarata, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 112, comma 4, limitatamente alle parole «, è limitata alla sezione in cui il maestro è iscritto».

6.3.– Lo Stato ha impugnato, ancora, l'art. 113, comma 1, in quanto, indicando i requisiti di iscrizione all'albo, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni.

Oltre a lamentare, *ex se*, l'invasione di un ambito competenziale riservato allo Stato, il ricorrente deduce che tali requisiti non sarebbero neppure perfettamente coincidenti con quelli previsti dall'art. 4 della legge n. 81 del 1991. Infatti, il legislatore toscano, per un verso, introduce il requisito dell'idoneità psico-fisica, non contemplato dalla legislazione statale; e, per l'altro verso, prevede la possibilità, anch'essa non contemplata dalla legislazione statale, di iscrizione all'albo di coloro che sono stati condannati con sentenza passata in giudicato implicante l'interdizione, anche temporanea, dall'esercizio della professione, ove «siano decorsi cinque anni dal giorno in cui la pena è stata scontata o che, con sentenza passata in giudicato, sia stata concessa la sospensione condizionale della pena». In tal modo, peraltro, il medesimo legislatore ostacolerebbe, in contrasto con quanto previsto dall'art. 5 della legge n. 81 del 1991, anche il trasferimento dei maestri di sci da un albo regionale all'altro.

6.3.1.– La censura è fondata.

Come correttamente dedotto dalla difesa statale, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato la vigenza del principio fondamentale che «riserva allo Stato non solo l'individuazione delle figure professionali, ma anche la definizione e la disciplina dei requisiti e dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni stesse» (sentenza n. 271 del 2009, punto 2.2. del *Considerato in diritto* e, in senso analogo, da ultimo, sentenze n. 161 del 2025, punto 2.1. del *Considerato in diritto*; e n. 127 del 2023, punto 4.1. del *Considerato in diritto*). Ne consegue che "l'indicazione di specifici requisiti per l'esercizio delle professioni, anche se in parte coincidenti con quelli già stabiliti dalla normativa statale, viola la competenza statale, risolvendosi in una indebita ingerenza in un settore (quello della disciplina dei titoli necessari per l'esercizio di una professione) costituente principio fondamentale della materia e, quindi, di competenza statale, ai sensi anche dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 30 del 2006" (sentenze n. 153 del 2006 e n. 57 del 2007)» (sentenza n. 271 del 2009, punto 2.2. del *Considerato in diritto*).

6.3.2.– Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del citato art. 113, comma 1, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di professioni, e tale declaratoria determina (come chiesto dal ricorrente) l'illegittimità costituzionale dell'art. 116, comma 2, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, limitatamente alle parole «di cui all'articolo 113».

6.4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, poi, l'art. 115, comma 1, della stessa legge regionale, che, disciplinando i corsi di qualificazione, si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali della materia, dettati dall'art. 7 della legge n. 81 del 1991, e avrebbe pertanto invaso la competenza legislativa statale in materia di professioni, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

In particolare, a parere del ricorrente la disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima nella parte in cui demanda la definizione della durata oraria e delle materie dei corsi a una deliberazione della Giunta regionale.

6.4.1.– La questione non è fondata nei limiti e nei termini di seguito precisati.

Innanzitutto, va ricordato che l'art. 6, comma 2, della legge n. 81 del 1991 prevede che l'abilitazione all'esercizio della professione di maestro di sci si consegue mediante la frequenza degli appositi corsi, organizzati dalla regione, con la collaborazione del Collegio dei maestri di sci e degli

organi tecnici della Federazione italiana sport invernali, «secondo modalità stabilite dalle leggi regionali».

È la stessa legge statale, quindi, che riconosce la competenza regionale a organizzare i corsi per conseguire l'abilitazione, in linea, peraltro, con il riconoscimento della competenza legislativa regionale residuale in materia di formazione professionale.

Sulla base di tale presupposto – e come correttamente rimarca la resistente – il denunciato contrasto con la normativa statale di principio si rivela non sussistente, poiché la disposizione impugnata può essere interpretata in modo da prevenire l'insorgere della denunciata antinomia, in quanto l'impugnato art. 115, comma 1, nel riconoscere alla Giunta regionale il potere di definire la durata oraria e le materie dei corsi (in forza di quanto previsto dal citato art. 6), non preclude l'applicazione di quanto previsto dalla normativa statale.

In primo luogo, infatti, l'art. 7 della legge n. 81 del 1991, prescrivendo la durata minima dei corsi, non esclude affatto che le regioni possano stabilire una diversa durata, purché non inferiore al minimo previsto dalla legislazione statale. Pertanto, il citato art. 115, comma 1, deve essere interpretato nel senso che la Giunta regionale può determinare la durata dei corsi, dovendo rimanere tuttavia fermo il rispetto del limite minimo delle 90 ore.

In secondo luogo, anche rispetto all'insegnamento delle materie da impartire nei corsi, la disposizione impugnata deve essere interpretata nel senso che, ferma l'erogazione degli insegnamenti fondamentali indicati dal citato art. 7, la Giunta regionale può prevedere insegnamenti ulteriori ovvero – come sottolinea la resistente – l'individuazione di profili, anche operativi e tecnici, e, comunque sia, specificamente professionalizzanti rispetto alle caratteristiche proprie del turismo invernale della regione toscana.

Di conseguenza la relativa questione di legittimità costituzionale deve essere dichiarata non fondata nei termini qui precisati.

6.5.– Lo Stato censura, inoltre, l'art. 116, commi 7 e 8, della legge regionale impugnata, in quanto, nel subordinare l'esercizio stabile e quello occasionale della professione da parte dei maestri di sci di Stati non appartenenti all'Unione europea al rispetto della condizione di reciprocità del trattamento, attribuisce il potere di riconoscere l'equivalenza del titolo professionale alla Federazione italiana sport invernali, laddove la normativa statale individua quale organo competente il Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri.

L'Avvocatura generale deduce che l'esercizio della professione per i cittadini provenienti da Stati non appartenenti all'Unione europea è disciplinato dall'art. 12, comma 3, della legge n. 81 del 1991, il quale prevede che per questi soggetti, in possesso dei titoli professionali per l'esercizio dell'attività di maestro di sci rilasciati da tali Stati, «l'autorizzazione all'esercizio della professione è subordinata all'applicazione di quanto previsto dal testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

Il ricorrente ricorda, poi, che in materia è intervenuto il d.lgs. n. 206 del 2007, il quale, all'art. 5, comma 1, stabilisce che «[a]i fini del riconoscimento di cui al titolo II e al titolo III, capi II e IV, sono competenti a ricevere le domande, a ricevere le dichiarazioni e a prendere le decisioni: *a*) la Presidenza del Consiglio dei ministri - Ufficio per lo sport [oggi Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri], per tutte le attività che riguardano il settore sportivo e per quelle esercitate con la qualifica di professionista sportivo, ad accezione di quelle di cui alla lettera l-*septies*), nonché per le professioni di cui alla legge 2 gennaio 1989, n. 6».

Secondo lo Stato, l'impugnato art. 116, commi 7 e 8, sarebbe pertanto costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni, nella parte in cui riconosce invece tale potere alla Federazione italiana sport invernali, d'intesa con il Collegio nazionale dei maestri di sci, previa richiesta di nulla osta al Collegio regionale dei maestri di sci della Regione Toscana.

6.5.1.– La resistente eccepisce l'inammissibilità della questione, poiché sarebbe «dedotta sulla base di un vero e proprio errore, non considerando la differenza tra i maestri di sci cittadini

dell'Unione europea […] e quelli di Stati non appartenenti all'Unione europea». Per questi ultimi, a suo dire, il legislatore regionale non avrebbe potuto fare riferimento – come invece ha fatto per i primi – alla disciplina contenuta nel d.lgs. n. 206 del 2007.

L'eccezione deve essere respinta.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione, l'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 206 del 2007 è conferente nel caso di specie, poiché disciplina anche il riconoscimento dell'equivalenza delle qualifiche professionali dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea.

L'art. 12, comma 3, della legge n. 81 del 1991, evocato quale altro parametro interposto, infatti, rinvia al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), in base al quale (e nella specie a quanto disposto al suo art. 1, comma 6) è stato adottato il decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286). In forza dell'art. 60, comma 3, del d.lgs. n. 206 del 2007, l'art. 49, comma 2, del d.P.R. n. 349 del 1999, regolante il riconoscimento dei titoli professionali conseguiti in un Paese non appartenente all'Unione europea, deve leggersi come rinvio al citato decreto legislativo, la cui disciplina pertanto si applica anche alla fattispecie considerata dalla disposizione in esame.

In definitiva, pur se in modo sintetico, il ricorso individua correttamente la disciplina statale rilevante nel caso di specie.

6.5.2.– Ciò chiarito, la questione è fondata, poiché l'impugnato art. 116, commi 7 e 8, viola l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni.

È preliminarmente opportuno evidenziare che le predette disposizioni impugnate riproducono la disciplina dell'art. 12, comma 1, della legge n. 81 del 1991, nella versione antecedente alla modifica operata dall'art. 17, comma 1, della legge 1° marzo 2002, n. 39 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2001). Il citato art. 12, comma 1, nella versione originaria, disponeva, infatti, che «[l]e regioni disciplinano l'esercizio non saltuario nel proprio territorio della attività di maestri di sci stranieri non iscritti in albi regionali italiani. L'autorizzazione all'esercizio della professione è subordinata al riconoscimento, demandato alla Federazione italiana sport invernali, d'intesa con il collegio nazionale di cui all'articolo 15, della equivalenza dei titoli e della reciprocità».

Ciò premesso, l'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 206 del 2007, che, come si è visto, regola anche il riconoscimento dei titoli professionali conseguiti in un Paese non appartenente all'Unione europea, deve considerarsi principio fondamentale della materia, in quanto la disciplina del riconoscimento dell'equivalenza delle qualifiche professionali conseguite in altri Stati è strettamente connessa all'individuazione dei requisiti e dei titoli per esercitare la professione.

Con l'impugnato art. 116, commi 7 e 8, il legislatore regionale, rimettendo alla Federazione italiana sport invernali la competenza a riconoscere l'equivalenza del titolo professionale di maestro di sci ai cittadini non europei, ha, dunque, violato il principio fondamentale della materia, espresso dal citato art. 5, il quale, come si è detto, individua oggi nel Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri, l'autorità competente in materia.

6.5.3.– Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 116, comma 7, secondo periodo, laddove dispone che l'iscrizione è effettuata a seguito di riconoscimento, «da parte della Federazione italiana sport invernali, d'intesa con il Collegio nazionale dei maestri di sci, della equivalenza del titolo professionale acquisito nello stato di provenienza, di verifica della reciprocità di trattamento e della sussistenza dei requisiti soggettivi di cui all'articolo 113», anziché «da parte del Dipartimento per lo Sport della Presidenza del Consiglio dei ministri, della equivalenza del titolo professionale acquisito nello stato di provenienza».

Deve altresì essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 116, comma 8, nella parte in cui dispone che il nulla osta è rilasciato a seguito di riconoscimento, «da parte della

Federazione italiana sport invernali d'intesa con il Collegio nazionale dei maestri di sci», anziché «da parte del Dipartimento per lo Sport della Presidenza del Consiglio dei ministri».

6.6.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 117 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, in base al quale «[l]'esercizio abusivo della professione di maestro di sci è punito ai sensi dell'articolo 348 del codice penale», denunciandone il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

Per l'Avvocatura generale, alla luce del richiamato principio che impedisce al legislatore regionale di ripetere quanto già stabilito da quello statale, l'impugnata disposizione regionale, pur limitandosi a rinviare all'art. 348 cod. pen., esorbiterebbe dall'ambito delle competenze legislative regionali, disponendo nella materia «ordinamento penale», demandata alla competenza legislativa esclusiva statale dal richiamato art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost.

6.6.1.– La questione è fondata.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, è costituzionalmente illegittima una norma regionale che – al pari di quella oggi impugnata – provveda a qualificare penalmente determinati fatti, trattandosi di compito riservato in via esclusiva alla legislazione statale (sentenza n. 167 del 2010, punto 6.1. del *Considerato in diritto*).

Né il richiamo, contenuto nella legge regionale, alla legge statale (e, comunque, la conformità della prima alla seconda) vale a emendare il vizio denunciato, posto che non rileva «"stabilire se la legislazione regionale sia o non sia conforme a quella statale, ma, ancor prima, se sia competente o meno a disporre"» la qualificazione penale di un fatto «"indipendentemente dalla conformità o dalla difformità rispetto alla legge dello Stato" (sentenza n. 313 del 2003; in senso analogo, sentenza n. 167 del 2010)» (sentenza n. 35 del 2011, punto 2 del *Considerato in diritto*).

6.6.2.– Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 117, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost.

6.7.– Il ricorrente ha chiesto di dichiarare l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 118 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, che disciplina il Collegio regionale dei maestri di sci.

Al riguardo si limita, tuttavia, a rilevare che la disposizione reca una disciplina perlopiù ripetitiva di quanto già previsto dall'art. 13 della legge n. 81 del 1991, seppure con alcune difformità in relazione alla composizione del Collegio regionale, che non è del tutto coincidente con l'analoga previsione di cui all'art. 13, comma 1, della citata legge statale. L'impugnata disciplina regionale sarebbe, pertanto, costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni, poiché interverrebbe, anche in tale ambito, su oggetti già disciplinati dalla legge statale di principio.

6.7.1.– La questione deve essere dichiarata inammissibile, in quanto la motivazione a supporto dell'impugnazione è carente e meramente assertiva.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che «"l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone in termini rigorosi nei giudizi proposti in via principale, nei quali il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con argomentazioni chiare, complete e sufficientemente articolate (*ex multis*, sentenze n. 125 del 2023, n. 265, n. 259 e n. 135 del 2022, n. 170 del 2021 e n. 279 del 2020)" (sentenza n. 169 del 2024)» (sentenze n. 126 del 2025, punto 4.1. del *Considerato in diritto* e n. 106 del 2025, punto 2.1. del *Considerato in diritto*).

Il ricorrente non ha assolto in modo adeguato tale onere. Non viene, infatti, presa esattamente in considerazione la portata normativa della disposizione impugnata, posto che essa è attuativa della disposizione statale che richiede l'istituzione dei collegi dei maestri di sci in ogni regione e non è, peraltro, ascrivibile alla categoria delle norme che istituiscono la figura professionale e stabiliscono i relativi profili e titoli abilitanti. Non avendo il ricorso portato alcuna «sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure» (sentenza n. 175 del 2024, punto 4.4. del *Considerato in diritto*), non risultano, pertanto, chiari i motivi per cui l'impugnato art. 118 contrasterebbe con gli evocati parametri costituzionali e interposti.

6.7.2.– La questione di legittimità costituzionale del citato art. 118, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., deve pertanto essere dichiarata inammissibile.

6.8.– Lo Stato censura poi l'art. 123, comma 1, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, limitatamente all'inciso «[f]ermo restando quanto previsto dalle norme penali», poiché la formulazione letterale sarebbe idonea a introdurre un doppio binario sanzionatorio per i maestri di sci.

A parere del ricorrente il legislatore regionale avrebbe introdotto una sanzione amministrativa per l'esercizio abusivo della relativa professione, destinata a cumularsi con la sanzione penale, così invadendo la competenza legislativa statale in materia di ordinamento penale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost.

6.8.1.– La questione deve essere dichiarata inammissibile, poiché la disposizione impugnata non risulta indicata né nell'atto autorizzativo al ricorso del Consiglio dei ministri, né nell'allegata relazione, cui esso rinvia. E, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «[l]a riscontrata omissione comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere le relative questioni e, dunque, la loro inammissibilità. Infatti, […] nei giudizi in via principale deve sussistere una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione e il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione (tra le tantissime, sentenze n. 134 e n. 58 del 2023 e n. 179 del 2022)» (sentenza n. 142 del 2024, punto 6.3.1. del *Considerato in diritto*).

6.9.– Da ultimo (in questo gruppo di questioni inerenti alla figura del maestro di sci), il ricorrente censura l'art. 124 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, in quanto, nel disporre che «[l]a prosecuzione dell'attività professionale di maestro di sci è vietata dal comune qualora l'interessato perda uno dei requisiti richiesti per l'esercizio dell'attività. In tal caso è ritirata la tessera di riconoscimento», violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni, in relazione all'art. 13 della legge n. 81 del 1991.

6.9.1.– La questione è fondata.

L'impugnato art. 124 si pone, invero, in contrasto con il citato art. 13, che, al comma 4, attribuisce al Collegio regionale dei maestri di sci, e in particolare al suo consiglio direttivo, «tutte le funzioni» concernenti, tra l'altro, «la tenuta degli albi professionali, la vigilanza sull'esercizio della professione, l'applicazione delle sanzioni disciplinari».

Non ha pregio l'argomento speso, a sostegno della legittimità della disposizione impugnata, dalla difesa regionale, secondo cui tra le due previsioni normative non sussisterebbe «in alcun modo una relazione di antinomia, di talché è ben possibile che – senza che ciò determini l'illegittimità costituzionale della disposizione prodotta dal legislatore regionale» – tanto il Collegio regionale dei maestri di sci (come prevede il citato art. 13), quanto i comuni (come statuisce l'impugnato art. 124) «risultino titolari del potere di vietare la prosecuzione dell'attività professionale di maestro di sci».

Il suddetto art. 124, infatti, erode o, comunque sia, mette in discussione le attribuzioni del Collegio regionale dei maestri di sci, così invadendo la competenza statale nello stabilire i principi fondamentali della materia.

Del resto, neppure si riesce a comprendere come un ente (il comune) che non abbia competenza alcuna sulla tenuta dell'albo, sulla verifica dei requisiti per l'iscrizione a quest'ultimo, nonché sul connesso rilascio della tessera di riconoscimento, possa efficacemente esercitare un potere di controllo sulla sussistenza degli stessi, con il correlato potere di ritirare la citata tessera di riconoscimento.

6.9.2.– Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del citato art. 124 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di professioni.

7.– Con l'ultimo gruppo di questioni, lo Stato ha impugnato una serie di disposizioni della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 relative alla professione della guida alpina.

In via preliminare, è opportuno ricordare che, a parere della difesa statale, la disciplina regionale in parola, analogamente a quella oggetto delle questioni in precedenza analizzate sul maestro di sci, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni (salvo, l'impugnazione dell'art.

130, comma 4, in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera *e)*, Cost., e 136, comma 1, in riferimento l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., *infra*, rispettivamente, punti 7.6. e 7.8.).

7.1.– Viene, in primo luogo, censurato l'art. 125, il quale, nel definire l'attività della guida alpina in modo «pressoché ripetitivo» di quanto disposto dagli artt. 2 e 3 della legge n. 6 del 1989, violerebbe la competenza legislativa statale in materia di professioni, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

La questione è fondata.

Come l'art. 111, comma 1, della citata legge regionale, anche l'impugnato art. 125, nel riprodurre i contenuti dell'atto legislativo statale, ha, infatti, realizzato un'illegittima novazione della fonte, appropriandosi dei principi stabiliti dalla legge statale e riservati alla competenza di quest'ultima.

7.1.1.– Pertanto, per ragioni analoghe a quelle più diffusamente esposte per il citato art. 111, comma 1, (*supra*, punto 6.1.) deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 125, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni.

7.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia, poi, congiuntamente, gli artt. 126 e 127, comma 1, inerenti rispettivamente all'albo regionale delle guide alpine e ai requisiti per l'iscrizione allo stesso.

A parere del ricorrente, la disciplina introdotta dai citati articoli si sovrapporrebbe, riprendendone, pur se «con alcune differenze», i contenuti, a quanto previsto dalla legge n. 6 del 1989. In particolare, non risulterebbero del tutto «coincidenti le previsioni al riguardo previste dall'art. 5 della legge statale e quelle di cui all'art. 127 della legge regionale».

Pertanto, gli artt. 126 e 127, comma 1, sarebbero costituzionalmente illegittimi, «così come l'art. 130, comma 2, che fa rinvio all'art. 127 ai fini dell'iscrizione all'albo regionale delle guide alpine di altre regioni».

7.3.– Per quanto concerne l'art. 126, nonostante il ricorrente, nella prima parte del relativo motivo di ricorso, lamenti l'illegittimità costituzionale dell'articolo nella sua interezza, nello sviluppare le censure, lo Stato indirizza specificamente le proprie doglianze sul solo comma 3, impugnato, in combinato disposto con l'art. 130, comma 1, della citata legge regionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni, in relazione all'art. 4, commi 3 e 5, della legge n. 6 del 1989.

Come ricorda l'Avvocatura generale, il citato art. 130 dispone, al comma 1, che «[l]e guide alpine già iscritte negli albi di altre regioni che intendono esercitare stabilmente la professione anche in Toscana devono richiedere l'iscrizione nell'albo professionale regionale delle guide alpine della Toscana»; mentre il richiamato art. 126, comma 3, definisce come «esercizio stabile della professione» l'attività svolta «dalla guida alpina avente un recapito, anche stagionale, in Toscana ai fini dell'offerta delle proprie prestazioni».

La difesa statale lamenta che quest'ultima disposizione, non consentirebbe, in difformità da quanto stabilito dall'art. 4, comma 5, della legge n. 6 del 1989, l'iscrizione all'albo regionale a coloro che, pur non avendo un recapito, anche stagionale, nella Regione Toscana, offrono le proprie prestazioni sul suo territorio, così violando, altresì, il principio espresso dal comma 3 del citato art. 4, secondo il quale l'abilitazione all'esercizio della professione di guida alpina ha efficacia su tutto il territorio nazionale.

Come si deduce dalla surriportata sintesi delle ragioni di censura, la questione di legittimità costituzionale non investe il combinato disposto degli artt. 130, comma 1, e 126, comma 3, dell'impugnata legge regionale, ma solo quest'ultima disposizione, recante, appunto, la definizione di esercizio stabile della professione.

Del resto, il citato art. 130, comma 1, costituisce attuazione conforme del principio contenuto nell'art. 4, comma 2, della legge n. 6 del 1989, il quale dispone che le guide alpine che intendono esercitare stabilmente la professione nel territorio di più regioni possono iscriversi in più albi.

7.3.1.– La censura, circoscritta all'art. 126, comma 3, è fondata.

Come ricorda correttamente la difesa statale, l'art. 4, comma 5, della legge n. 6 del 1989 considera, infatti, esercizio stabile della professione «l'attività svolta dalla guida alpina-maestro di alpinismo o dall'aspirante guida che abbia un recapito, anche stagionale, nel territorio della regione

interessata, ovvero che in essa offra le proprie prestazioni ai clienti». Si dispone, pertanto, che l'esercizio della professione può essere considerato stabile in un determinato territorio regionale, non soltanto se la guida alpina abbia in esso un recapito, ma anche se in esso svolga effettivamente la propria attività.

In tal modo la disciplina inerente ai requisiti per l'esercizio della professione deve considerarsi espressione del principio fondamentale, a più riprese richiamato dalla giurisprudenza costituzionale (e in questa pronuncia), che riserva allo Stato non solo l'individuazione delle figure professionali, ma anche la definizione e la disciplina dei requisiti e dei titoli necessari per l'esercizio delle relative professioni.

Con l'impugnata disposizione, che reca a sua volta una nozione di esercizio stabile della professione, peraltro più ristretta di quella recata dalla citata previsione statale, il legislatore regionale si è appropriato, quindi, di un ambito, quello dell'individuazione dei requisiti per l'iscrizione all'albo, riservato alla competenza legislativa statale. Ciò, peraltro, con evidenti ricadute sulla libertà di esercizio della professione di guida alpina per coloro che, pur iscritti in altri albi regionali, offrono le proprie prestazioni nella Regione Toscana, i quali, in contrasto con quanto previsto dall'art. 4, comma 2, della legge n. 6 del 1989, non potranno iscriversi nel relativo albo regionale.

7.3.2.– Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 126, comma 3, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni.

7.4.– Nell'impugnazione dell'art. 127, comma 1, il ricorrente muove censure analoghe a quelle rivolte all'art. 113, comma 1, della medesima legge regionale, lamentando che la Regione Toscana avrebbe, attraverso l'illegittima riproduzione del contenuto dell'art. 5 della legge n. 6 del 1989, disciplinato i requisiti di iscrizione all'albo delle guide alpine, in modo peraltro neppure perfettamente coincidente con la disciplina statale.

In via preliminare, va rilevato che la censura, pur se sinteticamente argomentata, è ammissibile, in quanto motivata per mezzo di rinvio interno alle doglianze rivolte contro il citato art. 113.

Come chiarito da questa Corte, tale tecnica argomentativa non è, di per sé, ragione di inammissibilità, in quanto il ricorrente ha rinviato in modo puntuale ad argomentazioni già esposte nelle pagine precedenti del ricorso, per motivare censure di analogo tenore e inerenti a una disposizione di analogo contenuto (così sentenza n. 68 del 2011, punto 3.2. del *Considerato in diritto*; nello stesso senso e più di recente: sentenza n. 90 del 2023, punto 13.1.1. del *Considerato in diritto*), rendendo in tal modo perfettamente intellegibile la censura mossa contro l'impugnato art. 127, comma 1.

7.4.1.– Nel merito la questione è fondata.

Come si è già affermato in relazione all'art. 113 (*supra*, punto 6.3.), infatti, l'indicazione di specifici requisiti per l'esercizio delle professioni è ambito riservato alla competenza statale e, conseguentemente, precluso all'intervento regionale.

7.4.2.– Deve pertanto concludersi per l'illegittimità costituzionale dell'art. 127, comma 1, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di professioni e la declaratoria di illegittimità costituzionale determina (come richiesto dal ricorrente) anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 130, comma 2, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, limitatamente alle parole «di cui all'articolo 127».

7.5.– Il ricorrente ha impugnato, ancora, l'art. 130, comma 3, della medesima legge regionale, laddove stabilisce che l'esercizio «della professione da parte di guide alpine che provengono dall'estero o da altre regioni italiane e che accompagnano loro clienti, non è subordinato all'iscrizione all'albo», per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni, in relazione all'art. 6, comma 1, della legge n. 6 del 1989.

Quest'ultimo articolo, recante la disciplina per il «trasferimento» e la «aggregazione temporanea» delle guide alpine, prevede, tra le altre, la possibilità per la guida alpina iscritta «nell'albo di una regione [di trasferirsi] presso l'albo di altra regione» (art. 6, comma 1), «a condizione che l'interessato abbia la propria residenza o il proprio domicilio o stabile dimora in un comune della regione medesima» (art. 6, comma 2).

7.5.1.– La censura, peraltro non chiarissima, deve essere dichiarata inammissibile.

Nella delibera che autorizza l'impugnazione – nella quale peraltro si fa genericamente riferimento all'(intero) art. 130, ma nulla si dice sul suo comma 3 – manca infatti la necessaria indicazione del parametro. Difetta, dunque, quella necessaria corrispondenza tra ricorso e delibera, che è condizione necessaria nel giudizio in via principale (fra le tante, si vedano le sentenze n. 142 del 2024, punto 6.3.1. del *Considerato in diritto*; e n. 134 del 2023, punto 2.1. del *Considerato in diritto*).

7.6.– Viene impugnato anche l'art. 130, comma 4, il quale statuendo che «[l]'iscrizione, per i cittadini di stati non appartenenti all'Unione europea, è subordinata al riconoscimento da parte del Collegio nazionale delle guide alpine dell'equivalenza del titolo rilasciato nello stato di provenienza», violerebbe l'art. 117, commi primo e secondo, lettera *e)*, e terzo comma, Cost., in materia di professioni.

Anche alla luce del senso complessivo del ricorso, volto innanzitutto alla denuncia della violazione delle competenze statali di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni, questa Corte – avvalendosi del potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare (tra le molte, sentenze n. 192 del 2024, punto 13.2. del *Considerato in diritto*, n. 92 del 2023, punto 6.4. del *Considerato in diritto*, n. 120 del 2022, punto 5 del *Considerato in diritto*) – ritiene di dovere scrutinare prioritariamente quest'ultima censura.

7.6.1.– La questione è ammissibile.

Pur se sinteticamente motivata, infatti, la disposizione censurata e il citato parametro costituzionale risultano individuati in modo chiaro, avendo lo Stato denunciato la violazione di quest'ultimo da parte di tutte le impugnate disposizioni sulle guide alpine in apertura del motivo di ricorso; ed emerge anche la ragione delle impugnazioni, ossia l'invasione di un ambito riservato al legislatore statale, con una disciplina peraltro antinomica con quella dettata da quest'ultimo.

7.6.2.– Nel merito, la questione è fondata.

Anche con il citato art. 130, comma 4, così come con l'art. 116, commi 7 e 8, della legge regionale in oggetto, il legislatore toscano si è, invero, appropriato di un ambito riservato alla legislazione statale, ossia il riconoscimento dell'equivalenza dei titoli professionali acquisiti all'estero, dettando, una disciplina che viola quella statale di principio, che attribuisce tale competenza al Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri (*supra*, punto 6.5.2.).

7.6.3.– Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 130, comma 4, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni, laddove dispone che l'iscrizione è subordinata al riconoscimento «da parte del Collegio nazionale delle guide alpine» anziché «da parte del Dipartimento per lo Sport della Presidenza del Consiglio dei ministri», con assorbimento delle restanti censure.

7.7.– Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia congiuntamente anche l'illegittimità costituzionale degli artt. 131 e 134, che disciplinano rispettivamente il Collegio regionale delle guide alpine e le sanzioni disciplinari. Le disposizioni, infatti, sarebbero «pressoché ripetitive degli artt. 13, 14 e 17 della legge n. 6/1989 e, pertanto, […] costituzionalmente illegittime».

Il passaggio sopra riportato esaurisce, in sostanza, quanto dedotto nel ricorso introduttivo, sicché le questioni relative agli impugnati artt. 131 e 134 devono essere dichiarate inammissibili.

7.7.1.– Il ricorrente, infatti, non ha adeguatamente assolto all'onere di motivazione richiesto nel giudizio in via principale, essendosi limitato a indicare genericamente i suddetti articoli, i quali sono, peraltro, tra loro marcatamente eterogenei, disciplinando, il primo, il Collegio regionale delle guide alpine e, il secondo, le sanzioni disciplinari. Pur a voler ritenere superabile il difetto rappresentato dalla mancata indicazione, anche meramente *pro forma*, delle disposizioni costituzionali asseritamente violate (difetto cui potrebbe rimediare la generale evocazione della violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., fatta in apertura del relativo motivo di ricorso), osta, comunque, all'esame del merito, la motivazione estremamente sintetica e con ogni evidenza assertiva (si denuncia semplicemente che le disposizioni censurate sono ripetitive degli artt. 13, 14 e 17 della legge n. 6 del 1989); difetti, questi, che vengono vieppiù amplificati proprio dalla rilevata eterogeneità del

contenuto precettivo delle disposizioni impugnate, che avrebbero preteso una puntuale e separata, pur se sintetica, esposizione sui motivi del contrasto con i parametri costituzionali e interposti.

7.7.2.– In definitiva, sul punto, il ricorso non ha assolto all'onere di motivazione richiesto dalla giurisprudenza costituzionale, dovendosi di conseguenza dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 131 e 134 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024.

7.8.– Il ricorrente ha poi censurato l'art. 136, comma 1, della medesima legge regionale, che introdurrebbe un «doppio binario sanzionatorio in materia di sanzioni alle guide alpine». Richiamando integralmente le ragioni addotte in relazione all'impugnato art. 123, si chiede di dichiarare l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 136 della citata legge regionale per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost.

7.8.1.– La questione deve essere, anche in questo caso, dichiarata inammissibile, per mancata corrispondenza tra il ricorso e la delibera di autorizzazione all'impugnazione.

Nella delibera è presente l'indicazione dell'art. 136, ma, poiché le ragioni dell'impugnazione vengono espresse *per relationem*, ossia mediante il rinvio a quanto sostenuto per l'inesistente impugnazione dell'art. 123 della stessa legge regionale, il rimando si risolve in un rinvio a vuoto, non risultando indicati, in relazione all'art. 136, né i parametri, né i motivi dell'impugnazione.

Come ha avuto modo di ribadire questa Corte, da ultimo nella sentenza n. 179 del 2022 (punto 8.1. del *Considerato in diritto*), «"[…] 'l'omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all'impugnazione dell'organo politico, comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa nel ricorso' (sentenza n. 239 del 2016)" (sentenza n. 128 del 2018, richiamata nella sentenza n. 166 del 2021; in termini, tra le più recenti, anche sentenza n. 129 del 2021)».

7.9.– Da ultimo viene impugnato l'art. 137 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, il quale stabilisce che il comune possa vietare la prosecuzione delle attività nell'ipotesi in cui l'interessato perda i requisiti per l'esercizio di attività di guida alpina, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni.

Anche tale disciplina sarebbe affetta dai medesimi vizi di illegittimità costituzionale dedotti per l'art. 124 della citata legge regionale, recante analoga disciplina per i maestri di sci.

Nella specie, il ricorrente rileva che l'impugnato art. 137 divergerebbe dall'art. 14, comma 2, della legge n. 6 del 1989, in quanto, tra le prerogative che la norma statale attribuirebbe al Collegio regionale delle guide alpine rientrerebbe anche il potere di vigilanza sulla persistenza dei requisiti per lo svolgimento dell'attività di guida alpina e, conseguentemente, il potere di inibire la prosecuzione della professione quando se ne riscontri la mancanza.

7.9.1.– La questione è fondata.

Anche l'impugnato art. 137 – analogamente a quanto si è già rilevato in merito all'art. 124 (*supra*, punto 6.9.) – si pone, invero, in contrasto con il principio fondamentale della materia espresso dal citato art. 14, comma 2, della legge n. 6 del 1989, il quale – come rileva la difesa statale – attribuisce al Collegio regionale delle guide alpine i richiamati poteri di vigilanza e di inibitoria.

7.9.2.– Dev'essere pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 137 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 76, comma 4, della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 (Testo unico del turismo);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 95, 96, 97, 98, 99, 100 e 101 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 102, 103, 105, 106, 107, 108, 109 e 110 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024;

4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 111, comma 1, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024;

5) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 112, comma 3, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024;

6) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 114, comma 3, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, limitatamente alle parole «nella singola specialità»;

7) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 115, comma 3, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024;

8) *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. 112, comma 4, limitatamente alle parole «, è limitata alla sezione in cui il maestro è iscritto»;

9) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 113, comma 1, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024;

10) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 116, comma 2, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, limitatamente alle parole «di cui all'articolo 113»;

11) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 116, comma 7, secondo periodo, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, laddove dispone che l'iscrizione è effettuata a seguito di riconoscimento, «da parte della Federazione italiana sport invernali, d'intesa con il Collegio nazionale dei maestri di sci, della equivalenza del titolo professionale acquisito nello stato di provenienza, di verifica della reciprocità di trattamento e della sussistenza dei requisiti soggettivi di cui all'articolo 113», anziché «da parte del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri, della equivalenza del titolo professionale acquisito nello stato di provenienza»;

12) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 116, comma 8, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, nella parte in cui dispone che il nulla osta è rilasciato a seguito di riconoscimento, «da parte della Federazione italiana sport invernali d'intesa con il Collegio nazionale dei maestri di sci», anziché «da parte del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri»;

13) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 117 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024;

14) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 124 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024;

15) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 125 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024;

16) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 126, comma 3, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024;

17) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 127, comma 1, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024;

18) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 130, comma 2, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, limitatamente alle parole «di cui all'articolo 127»;

19) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 130, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, laddove dispone che l'iscrizione è subordinata al riconoscimento «da parte del Collegio nazionale delle guide alpine», anziché «da parte del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri»;

20) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 137 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024;

21) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 118 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

22) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 123, comma 1, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

23) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 130, comma 3, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

24) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 131 e 134 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

25) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 136, comma 1, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

26) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 104, comma 2, primo periodo, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

27) *dichiara* non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 115, comma 1, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Maria Alessandra SANDULLI, Redattrice
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria
Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2025
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 2 dicembre 2025, n. 198

Materia: servizio sanitario regionale, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa.

Parametri invocati: Cost. artt. 97, comma secondo, e 117, comma terzo.

Giudizio: in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 6 comma 1 e 14 legge della Regione autonoma della Sardegna 11 marzo 2025, n. 8 (Disposizioni urgenti di adeguamento dell'assetto organizzativo ed istituzionale del sistema sanitario regionale. Modifiche alla legge regionale 11 settembre 2020, n. 24)

Esito:
- illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n.8 del 2025, nella parte in cui sostituisce il comma 1 dell'art 13 della legge della Regione Sardegna 11 settembre 2020, n. 24 (Riforma del sistema sanitario regionale e riorganizzazione sistematica delle norme in materia. Abrogazione della legge regionale n. 10 del 2006, della legge regionale n. 23 del 2014 e della legge regionale n. 17 del 2016 e di ulteriori norme di settore), limitatamente al secondo periodo del comma sostituito;
- illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2025.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 6, comma 1, nella parte in cui sostituisce il comma 1 dell'art 13 della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020, limitatamente al secondo periodo del comma sostituito, e 14 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2025, denunciando la violazione di vari parametri costituzionali e norme interposte.

La Corte ha accolto le questioni promosse dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, osservando che l'art. 6 della l.r. n. 8 del 2025, nella parte in cui fissa un termine di 60 giorni entro il quale il nuovo direttore generale "conferma o sostituisce" il direttore amministrativo, il direttore sanitario e il direttore dei servizi socio-sanitari, se nominato, viola l'art. 97 Cost., sotto il duplice profilo dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, poiché introduce nel rapporto un elemento di parzialità, attribuendo all'organo di vertice dell'azienda sanitaria, per il fatto di essersi insediato, il potere di far cessare gli incarichi in corso dei dirigenti non apicali prima della naturale scadenza, sulla base di valutazioni puramente discrezionali e in totale assenza di uno scrutinio procedimentalizzato sulle ragioni interne al rapporto.

Con riferimento all'art. 14 della l.r. n. 8 del 2025, la Corte costituzionale ha ravvisato la violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., in materia di tutela della salute, giacché, disponendo il commissariamento, in via straordinaria, di tutte le aziende sociosanitarie, ospedaliere e ospedaliero-universitarie della Sardegna e ricollegando all'insediamento del commissario straordinario l'automatica risoluzione del rapporto con il direttore generale in carica, si pone in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dall'art. 2, comma 5, del d. lgs. n. 171 del 2016, che non comprende tale ipotesi tra i casi in cui la regione può dichiarare l'immediata decadenza dell'organo di vertice delle aziende del SSR.

La Corte si è più volte occupata dei meccanismi di *spoils system*, via via sempre più valorizzando, dalla sentenza n. 233 del 2006 in poi, la necessità di rispettare i principi di buon andamento e di continuità dell'azione amministrativa. La giurisprudenza costituzionale successiva al 2006, infatti, ha precisato che tali meccanismi, ove riferiti a figure dirigenziali non apicali, si pongono

in contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto pregiudicano la continuità dell'azione amministrativa, introducono in quest'ultima un elemento di parzialità, sottraggono al soggetto dichiarato decaduto le garanzie del giusto procedimento e svincolano la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti. Parimenti, è stata ritenuta in contrasto con l'art. 97 Cost. la cessazione del direttore generale dal rapporto con la regione per una causa estranea alle vicende del rapporto stesso, e non sulla base di valutazioni concernenti i risultati aziendali o il raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute e di funzionamento dei servizi, o per una delle altre cause che legittimerebbero la risoluzione per inadempimento del rapporto (sentenza n. 224 del 2010, punto 4.2. del *Considerato in diritto*).

In particolare, quest'ultima sentenza, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma regionale che legava, in modo automatico, secondo il principio *simul stabunt, simul cadent*, la sorte di una figura non apicale, quale il direttore amministrativo, a quella del direttore generale, si presenta significativa sotto due profili. Essa ha, innanzitutto, affermato che "la scelta fiduciaria del direttore amministrativo, che deve essere effettuata con provvedimento, motivato, ma pur sempre ampiamente discrezionale, del direttore generale, non implica che la interruzione del rapporto, che si instaura in conseguenza di tale scelta, possa avvenire con il medesimo margine di apprezzamento discrezionale che connota quest'ultima. Una volta instaurato il rapporto di lavoro, con la predeterminazione contrattuale della sua durata, vengono in rilievo altri profili, connessi, in particolare, da un lato, alle esigenze dell'Amministrazione ospedaliera concernenti l'espletamento con continuità delle funzioni dirigenziali proprie del direttore amministrativo, e, dall'altro lato, alla tutela giudiziaria, costituzionalmente protetta, delle situazioni soggettive dell'interessato, inerenti alla carica. In secondo luogo, ha ritenuto irrilevante che la norma prevedesse la possibilità della riconferma del direttore amministrativo. Il potere del direttore generale di conferma di quest'ultimo non attribuisce, infatti, al rapporto dirigenziale in corso con l'interessato, alcuna significativa garanzia, atteso che dal mancato esercizio del predetto potere la norma censurata fa derivare la decadenza automatica (sentenza n. 224 del 2010, punto 4.3. del *Considerato in diritto*).

Tali principi, già in linea con quanto affermato dalle precedenti sentenze n. 81 del 2010, n. 161 del 2008 e n. 104 del 2007, risultano ribaditi anche nella successiva sentenza n. 228 del 2011, laddove si precisa che "i meccanismi di decadenza automatica, nei quali debbono essere inclusi anche quelli che si manifestano nel senso della cessazione del rapporto in caso di mancata conferma entro un ridotto periodo temporale, mancata conferma che è decisa sulla base di una determinazione del tutto discrezionale, si pongono in contrasto con l'art. 97 Cost. (sotto il duplice profilo dell'imparzialità e del buon andamento) in quanto pregiudicano la continuità dell'azione amministrativa, introducono in quest'ultima un elemento di parzialità, sottraggono al soggetto dichiarato decaduto dall'incarico le garanzie del giusto procedimento e svincolano la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti" (punto 3.1. del *Considerato in diritto*).

L'impugnato art. 6, nella parte in cui fissa un termine di 60 giorni entro cui il nuovo direttore generale conferma o sostituisce il direttore amministrativo, il direttore sanitario e il direttore dei servizi socio-sanitari, se nominato, introduce nel rapporto un elemento di parzialità, attribuendo all'organo di vertice dell'azienda sanitaria, per il solo fatto di essersi insediato, il potere di far cessare gli incarichi in corso dei dirigenti non apicali prima della naturale scadenza, sulla base di valutazioni puramente discrezionali e in totale assenza di uno scrutinio procedimentalizzato sulle ragioni interne al rapporto. Ciò pone la disposizione impugnata in contrasto con l'art. 97 Cost., sotto il duplice profilo dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, esponendo il dirigente a provvedimenti adottabili senza la garanzia del contraddittorio e senza la possibilità di sindacare le ragioni della decisione. Il ravvisato contrasto con l'art. 97 Cost., peraltro, non può essere messo in dubbio neanche dalla possibilità, riconosciuta dalla disposizione impugnata, di conferma dei direttori medesimi, poiché essa non attribuisce agli interessati alcuna garanzia in ordine alla prosecuzione del rapporto, essendo, per quanto detto, la scelta dell'una o dell'altra soluzione rimessa all'assoluta discrezionalità del direttore generale, a prescindere da qualsivoglia valutazione delle modalità di svolgimento dell'incarico e dei risultati ottenuti.

Alla luce di tali considerazioni la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2025, nella parte in cui sostituisce il comma 1 dell'art 13 della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020, limitatamente al secondo periodo del comma sostituito, per violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost.

Quanto alla seconda questione, la Corte ha già avuto modo di occuparsi della legittimità costituzionale delle norme regionali che prevedono il commissariamento straordinario delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale. In particolare, essa ha rilevato che, pur non trovando tale istituto una specifica disciplina nel d.lgs. n. 502 del 1992, "nondimeno, quasi tutte le Regioni hanno previsto con legge la possibilità di nominare commissari straordinari, dotati dei medesimi requisiti per l'incarico di direttore generale, nei casi di vacanza dell'ufficio di direttore generale, per un periodo limitato (non superiore a dodici mesi)", ancorandola alla "impossibilità di provvedere alla sostituzione nel termine di sessanta giorni" previsto dall'art. 3-*bis*, comma 2, del suddetto decreto legislativo (sentenza n. 87 del 2019, punto 4.2. del *Considerato in diritto*).

La citata pronuncia ha, a tale riguardo, specificamente rimarcato che "se in linea di principio il commissariamento degli enti del SSR da parte della Regione può ritenersi ammissibile, ciò che maggiormente rileva sono i presupposti dello stesso. Questi ultimi, infatti, non possono rinvenirsi nella mera vacanza dell'ufficio, poiché in tal modo sarebbe effettivamente violata la previsione di cui all'art. 3-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, con elusione del termine perentorio di sessanta giorni per la copertura della stessa vacanza. Deve trattarsi, in altri termini, di una comprovata e giustificata impossibilità di procedere a tale copertura secondo il procedimento ordinario". In tale occasione, la Corte ha anche elencato esemplificativamente i casi in cui è ammissibile ricorrere all'istituto in esame, facendo riferimento "al caso in cui la vacanza dell'incarico avvenga nella fase di avvicendamento tra una legislatura e un'altra; a quello di dimissioni dell'intera dirigenza sanitaria; al caso di dimissioni del direttore generale per ragioni che rendano inopportuna la stessa supplenza da parte del direttore sanitario o amministrativo; agli interventi di razionalizzazione mediante accorpamento delle aziende sanitarie (sentenza n. 87 del 2019, punto 4.2. del *Considerato in diritto*).

L'istituto del commissariamento straordinario è stato, quindi, chiaramente legato a ipotesi in cui non vi era un direttore generale in carica.

La successiva sentenza n. 209 del 2021 ha, poi, precisato che "le Regioni ben possono disciplinare l'istituto del commissariamento degli enti del Servizio sanitario regionale, per esigenze di carattere straordinario o in ragione di una comprovata e giustificata impossibilità di procedere alla nomina dei vertici aziendali secondo il procedimento ordinario. Tali esigenze possono dipendere anche da interventi di razionalizzazione del sistema sanitario, come nel caso di specie, in cui i commissari straordinari hanno il compito di progettare e pianificare il passaggio dal vecchio al nuovo assetto del Servizio sanitario regionale, svolgendo così funzioni di amministrazione straordinaria con finalità e compiti di transizione all'amministrazione ordinaria" (punto 4.1. del *Considerato in diritto* e, nello stesso senso, sentenza n. 189 del 2022). Entrambe le sentenze da ultimo richiamate si riferiscono a disposizioni regionali che prevedevano la nomina del commissario straordinario in ipotesi in cui non vi era un direttore generale in carica.

In particolare, la sentenza n. 189 del 2022 si riferiva a un'ipotesi di vacanza del relativo ufficio e la sentenza n. 209 del 2021 è intervenuta proprio sulla legge reg. Sardegna n. 24 del 2020 (modificata dalle disposizioni impugnate nella presente sede), che conteneva un ampio progetto di riorganizzazione degli enti del sistema sanitario regionale, da realizzarsi anche attraverso l'istituto del commissariamento straordinario, al fine di passare da un sistema di amministrazione accentrato, costituito da un solo ente (l'ATS) che aveva incorporato le precedenti aziende sanitarie locali ed era suddiviso in aree socio-sanitarie locali, a un sistema diffuso, composto da più enti di nuova istituzione (l'Azienda regionale della salute e otto aziende socio-sanitarie locali), tutti dotati di personalità giuridica pubblica e di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale e contabile. Gli enti commissariati erano quindi tutti di nuova istituzione e privi di un organo di vertice in carica e vi era urgenza di coprire tali posizioni.

Tuttavia, la riorganizzazione disposta dalla legge reg. Sardegna n. 8 del 2025 non ha le stesse caratteristiche di quella del 2020. La nuova legge regionale, infatti, allo scopo di dettare disposizioni urgenti di adeguamento, razionalizzazione e funzionalizzazione dell'assetto organizzativo ed istituzionale del Sistema sanitario regionale (SSR) , anche al fine di garantire una adeguata erogazione dei livelli essenziali di assistenza sull'intero territorio regionale, mantiene il medesimo sistema diffuso, lasciando intatta la ripartizione tra gli enti istituiti nel 2020 e operando una riorganizzazione essenzialmente interna agli stessi, mediante una serie di interventi, che vanno dal trasferimento di presidi ospedalieri da un'azienda all'altra (art. 7) all'attribuzione di nuove competenze (art. 8) e all'integrazione e creazione di nuovi dipartimenti territoriali (artt. 12 e 13) all'interno delle aziende già esistenti.

Il commissariamento straordinario previsto dall'impugnato art. 14, comma 1, prescindendo da situazioni di vacanza dei direttori generali ed essendo finalizzato a un mero riordino interno di enti del SSR già esistenti per adeguare il settore ai nuovi indirizzi e alle nuove finalità dell'organo politico neoeletto, senza tuttavia modificare l'assetto generale del sistema di amministrazione di tale Servizio, non rispetta, quindi, i presupposti delineati dalla giurisprudenza costituzionale per l'utilizzo di tale strumento. Pertanto, l'automatismo decadenziale introdotto dalla disposizione impugnata, ricollegando la risoluzione del rapporto con il direttore generale all'insediamento del commissario straordinario, contrasta con i principi fondamentali sanciti dall'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 171 del 2016, che tra i presupposti sostanziali e le modalità procedurali per l'esercizio del potere della regione di dichiarare l'immediata decadenza del direttore generale, non ricomprende il ricorso a un commissariamento in via straordinaria per le ragioni individuate dalla legge regionale in esame.

Alla luce di tali considerazioni la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2025, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di tutela della salute, in relazione all'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 171 del 2016.

SENTENZA N. 198
ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, e 14 della legge della Regione Sardegna 11 marzo 2025, n. 8 (Disposizioni urgenti di adeguamento dell'assetto organizzativo ed istituzionale del sistema sanitario regionale. Modifiche alla legge regionale 11 settembre 2020, n. 24), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10 maggio 2025, depositato in cancelleria il successivo 12 maggio, iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2025.

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

udita nell'udienza pubblica del 2 dicembre 2025 la Giudice relatrice Maria Alessandra Sandulli;

uditi l'avvocata dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'avvocata Sonia Sau per la Regione autonoma della Sardegna;

deliberato nella camera di consiglio del 2 dicembre 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 19 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 6, comma 1, nella parte in cui sostituisce il comma 1 dell'art 13 della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020, limitatamente al secondo periodo del comma sostituito, e 14 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2025, denunciando la violazione di vari parametri costituzionali e norme interposte.

Ad avviso del ricorrente, l'impugnato art. 6, comma 1, nella parte in cui, nel sostituire il richiamato art. 13, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020, ha disposto, nel secondo periodo di quest'ultimo, che «[a] seguito dell'insediamento dell'organo di vertice dell'azienda, il direttore generale, entro i successivi sessanta giorni, conferma o sostituisce il direttore amministrativo, il direttore sanitario e il direttore dei servizi socio-sanitari», violerebbe innanzitutto l'art. 97, secondo comma, Cost., in relazione al principio del buon andamento e della continuità dell'azione amministrativa, poiché, «ancorando l'interruzione anticipata dei relativi rapporti alla cessazione del direttore generale e, dunque, prescindendo dalla sussistenza di ragioni, da valutare con le garanzie del giusto procedimento, legate alle concrete modalità di svolgimento degli incarichi», introdurrebbe «la possibilità di una decadenza automatica dei vertici aziendali, così configurando un'ipotesi di *spoils system*».

Risulterebbe, poi, violato l'art. 98, primo comma, Cost., in quanto la disposizione impugnata, facendo dipendere la permanenza nell'incarico da fattori estranei al rapporto di lavoro e alle modalità del relativo svolgimento, si porrebbe in contrasto con il dovere di neutralità del funzionario e di corretta e leale esecuzione delle direttive che provengono dall'organo politico, quale che sia il titolare

pro tempore di quest'ultimo, oltre a esporre il dipendente a provvedimenti adottabili senza una garanzia di contraddittorio sulle cause della cessazione.

Infine, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, l'impugnata disposizione regionale contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., poiché, nel ricondurre la conferma o la sostituzione del direttore amministrativo, del direttore sanitario e del direttore dei servizi socio-sanitari «all'assoluta discrezionalità del direttore generale», interferirebbe con la disciplina del rapporto di lavoro, rientrante nella materia «ordinamento civile», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto detta una disciplina difforme da quella prevista dall'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016, che consente la risoluzione del contratto e la dichiarazione della decadenza dai suddetti incarichi solo «[i]n caso di manifesta violazione di leggi o regolamenti o del principio di buon andamento e di imparzialità della amministrazione […] previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio […] con provvedimento motivato».

L'impugnato art. 14, a sua volta, nel prevedere, al comma 1, il commissariamento in via straordinaria di tutte le aziende sociosanitarie, ospedaliere e ospedaliero-universitarie della Sardegna, nonché la decadenza e cessazione immediata dalle funzioni del direttore generale in carica alla data di insediamento del commissario di ciascuna azienda, violerebbe, *in primis*, l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali in materia di salute di cui agli artt. 2, comma 2-*octies*, 3, comma 6, e 3-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992 e agli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 171 del 2016, ed ecederebbe le competenze legislative riconosciute alla Regione dal suo statuto speciale, che sottopone l'intervento legislativo regionale in materia di igiene e sanità pubblica anche ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. Il disposto commissariamento, infatti, non sarebbe ricollegato «né a un'esigenza straordinaria o a una comprovata e giustificata impossibilità di copertura della vacanza mediante l'ordinario procedimento, né tantomeno ad alcuna delle fattispecie esemplificativamente indicate [dalla giurisprudenza costituzionale], essendo, peraltro, tutti i direttori generali regolarmente in carica».

Ad avviso del ricorrente, inoltre, l'art. 14, dando luogo a una decadenza automatica dei direttori degli enti e delle aziende coinvolte del tutto svincolata da eventuali inadempienze gestionali o dall'accertamento del mancato raggiungimento degli obiettivi da parte dei vertici aziendali, realizzerebbe anche una lesione dei principi di ragionevolezza, adeguatezza e buon andamento dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., creando «un regime atipico e non definito in ordine ai presupposti, ai requisiti e alle modalità procedimentali per la nomina dei vertici degli enti del Servizio sanitario regionale», e sarebbe inoltre eccedente rispetto alle competenze statutarie riconosciute alla Regione autonoma della Sardegna dall'art. 4, lettera *i*), del suo statuto speciale, che sottopone l'intervento legislativo regionale in materia di igiene e sanità pubblica ai limiti richiamati dall'art. 3 del medesimo statuto e ai principi stabiliti dalle leggi dello Stato.

La richiesta caducazione del comma 1 comporterebbe l'automatico travolgimento dei commi successivi, che disciplinano i poteri e i compiti dei commissari straordinari, nonché la durata del loro incarico.

2.– Appare opportuno premettere che le disposizioni impugnate incidono sulla disciplina della dirigenza degli enti del Servizio sanitario regionale, che «l'ormai costante giurisprudenza costituzionale ha ascritto alla materia "tutela della salute", di competenza concorrente tra Stato e Regioni ex art. 117, terzo comma, Cost.» (sentenza n. 87 del 2019, punto 4.1. del *Considerato in diritto*).

In tale ambito, quindi, «spetta allo Stato individuare i principi fondamentali della materia, al fine di meglio qualificare il profilo di tali dirigenti e di ridurre l'ambito della discrezionalità politica nella scelta degli stessi, a tutela dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, data l'incidenza che la disciplina di tali incarichi ha sulle prestazioni sanitarie rese agli utenti (si vedano le sentenze n. 87 del 2019, n. 159 del 2018, n. 190 del 2017, n. 124 del 2015, n. 295 del 2009, n. 449 del 2006 e n. 422 del 2005). A tali principi deve attenersi anche la legislazione delle Regioni ad autonomia speciale (sentenza n. 159 del 2018), posto che in tale ambito le competenze statutarie

sono meno ampie rispetto a quelle individuate dal testo costituzionale (sentenza n. 231 del 2017)» (sentenza n. 209 del 2021, punto 3.1. del *Considerato in diritto*).

3.– In riferimento all'impugnazione dell'art. 14, la Regione ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, assumendo che il ricorrente, «in relazione ad una disposizione chiara nell'esprimere la volontà di ricorrere al commissariamento delle aziende sanitarie per finalità di razionalizzazione del SSR, con assegnazione di funzioni di amministrazione straordinaria ai commissari per un tempo definito» e non integrante, quindi, una «modalità alternativa a quella prevista dalle leggi statali, per la copertura di vacanze dell'ufficio di direttore generale delle aziende sanitarie e di nomina e revoca dei DG», avrebbe escluso apoditticamente la sussistenza di esigenze straordinarie e avrebbe erroneamente richiamato, «quali norme interposte, quelle in materia di sostituzione dei [direttori generali] o di copertura delle vacanze dell'ufficio, sebbene in nessuna parte la legge regionale abbia introdotto, per tali fattispecie, una disciplina differente da quella statale». Inconferente sarebbe anche il richiamo alla sentenza n. 189 del 2022 di questa Corte, relativa a una disposizione «che disciplinava il commissariamento quale ordinaria modalità di copertura della vacanza dell'ufficio» e, pertanto, riferita a una fattispecie in alcun modo assimilabile a quella in oggetto. Per contro, il Presidente del Consiglio dei ministri non avrebbe formulato alcuna argomentazione circa l'eventuale insussistenza dei presupposti per avvalersi del commissariamento straordinario, peraltro riconosciuta in fase precontenziosa dal Ministero della salute.

La Regione ha aggiunto che il ricorrente, deducendo la violazione di «plurime norme statali relative a fattispecie che si escludono a vicenda (vacanza dell'ufficio e sostituzione del DG in carica)», sarebbe venuto meno all'onere di individuare la specifica disposizione statale violata.

3.1.– L'eccezione non è fondata.

Appare opportuno ricordare che, «[s]econdo la costante giurisprudenza di questa Corte, laddove si denunci la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. è onere del ricorrente indicare specificamente la disposizione statale interposta che si ritiene violata ed in particolare il principio fondamentale della materia asseritamente leso (*ex plurimis*, sentenza n. 54 del 2015)» (sentenza n. 159 del 2018, punto 5 del *Considerato in diritto*). Più specificamente, questa Corte ha chiarito che il ricorrente ha l'onere «anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con argomentazioni chiare, complete e sufficientemente articolate […] 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» (sentenza n. 126 del 2025, punto 4.1. del *Considerato in diritto* e precedenti ivi richiamati).

Nel caso di specie, tale onere può dirsi assolto dal ricorrente, che ha individuato il parametro violato (art. 117, terzo comma, Cost.) e le norme interposte pertinenti, descrivendo il complesso delle disposizioni statali in materia di dirigenza sanitaria dal quale desume l'esistenza del principio fondamentale – vincolante, come già ricordato (*supra*, punto 2) anche per le regioni ad autonomia speciale – secondo cui la regione può risolvere il rapporto con i vertici apicali delle aziende quando ricorrano specifiche condizioni (necessariamente indicate dallo stesso legislatore statale) e, comunque, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio.

A tal fine, nel ricorso si richiama, in particolare, l'art. 3-*bis*, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, poi trasfuso nell'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 171 del 2016, a norma del quale «[l]a regione, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, provvede, entro trenta giorni dall'avvio del procedimento, a risolvere il contratto, dichiarando l'immediata decadenza del direttore generale con provvedimento motivato e provvede alla sua sostituzione con le procedure di cui al presente articolo, se ricorrono gravi e comprovati motivi, o se la gestione presenta una situazione di grave disavanzo imputabile al mancato raggiungimento degli obiettivi di cui al comma 3, o in caso di manifesta violazione di legge o regolamenti o del principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione, nonché di violazione degli obblighi in materia di trasparenza […]».

Le disposizioni evocate dal ricorrente come parametri interposti sono sicuramente espressione di un principio fondamentale in materia di tutela della salute, in quanto in tale materia, come già osservato da questa Corte, «l'intervento del legislatore statale è stato caratterizzato, sin dal decreto-

legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, in legge 8 novembre 2012, n. 189, dall'intento di circoscrivere la scelta dei dirigenti – rimessa alle Regioni – tra i candidati in possesso di comprovati titoli e capacità professionali, iscritti in appositi elenchi, allo scopo di affrancare la dirigenza sanitaria da condizionamenti di carattere politico e di privilegiare criteri di selezione che assicurino effettive capacità gestionali e un'elevata qualità manageriale del direttore generale» (sentenza n. 159 del 2018, punto 5 del *Considerato in diritto*).

Al pari delle disposizioni sulla nomina, rispondono a tale scopo e, come si dirà (*infra*, punto 4), in modo ancora più stringente, anche quelle sulla cessazione dell'incarico, che può essere risolto solo in presenza di gravi inadempienze del direttore generale, proprio al fine di ridurre l'ambito della discrezionalità politica in tutte le fasi di svolgimento del rapporto.

Né può dirsi, contrariamente a quanto affermato dalla Regione, che il ricorrente non abbia adeguatamente tenuto conto della volontà del legislatore regionale di commissariare le aziende sanitarie per finalità di razionalizzazione e di riordino, poiché la questione attiene alla possibilità di utilizzare per tale finalità lo strumento del commissariamento straordinario quando esso implica la sostituzione di dirigenti generali in carica. Ogni valutazione su tale aspetto, quindi, attiene al merito della questione.

4.– La questione promossa avverso l'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2025, nella parte in cui sostituisce il comma 1 dell'art 13 della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020, limitatamente al secondo periodo del comma sostituito, in riferimento all'art. 97, secondo comma, Cost., è fondata.

Questa Corte si è più volte occupata dei meccanismi di *spoils system*, via via sempre più valorizzando, dalla sentenza n. 233 del 2006 in poi, la necessità di rispettare i principi di buon andamento e di continuità dell'azione amministrativa. La giurisprudenza costituzionale successiva al 2006, infatti, ha precisato che tali meccanismi, ove riferiti a figure dirigenziali non apicali, si pongono in contrasto con l'art. 97 Cost., «in quanto pregiudicano la continuità dell'azione amministrativa, introducono in quest'ultima un elemento di parzialità, sottraggono al soggetto dichiarato decaduto le garanzie del giusto procedimento e svincolano la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti». Parimenti, è stata ritenuta in contrasto con l'art. 97 Cost. la cessazione del direttore generale dal rapporto con la regione «per una causa estranea alle vicende del rapporto stesso, e non sulla base di valutazioni concernenti i risultati aziendali o il raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute e di funzionamento dei servizi, o – ancora – per una delle altre cause che legittimerebbero la risoluzione per inadempimento del rapporto» (sentenza n. 224 del 2010, punto 4.2. del *Considerato in diritto*).

In particolare, quest'ultima sentenza, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma regionale che legava, in modo automatico, secondo il principio *simul stabunt, simul cadent*, la sorte di una figura non apicale, quale il direttore amministrativo, a quella del direttore generale, si presenta significativa sotto due profili. Essa ha, innanzitutto, affermato che «[l]a scelta fiduciaria del direttore amministrativo – che deve essere effettuata con provvedimento, motivato, ma pur sempre ampiamente discrezionale, del direttore generale […] – non implica, infatti, che la interruzione del rapporto, che si instaura in conseguenza di tale scelta, possa avvenire con il medesimo margine di apprezzamento discrezionale che connota quest'ultima. Una volta, infatti, instaurato il rapporto di lavoro, con la predeterminazione contrattuale della sua durata, vengono in rilievo altri profili, connessi, in particolare, da un lato, alle esigenze dell'Amministrazione ospedaliera concernenti l'espletamento con continuità delle funzioni dirigenziali proprie del direttore amministrativo, e, dall'altro lato, alla tutela giudiziaria, costituzionalmente protetta, delle situazioni soggettive dell'interessato, inerenti alla carica». In secondo luogo, ha ritenuto irrilevante che «la norma preved[esse] la possibilità della riconferma del direttore amministrativo. Il potere del direttore generale di conferma di quest'ultimo non attribuisce, infatti, al rapporto dirigenziale in corso con l'interessato, alcuna significativa garanzia, atteso che dal mancato esercizio del predetto potere la

norma censurata fa derivare la decadenza automatica» (sentenza n. 224 del 2010, punto 4.3. del *Considerato in diritto*).

Tali principi, già in linea con quanto affermato dalle precedenti sentenze n. 81 del 2010, n. 161 del 2008 e n. 104 del 2007, risultano ribaditi anche nella successiva sentenza n. 228 del 2011, laddove si precisa che «i meccanismi di decadenza automatica, nei quali debbono essere inclusi anche quelli che si manifestano nel senso della cessazione del rapporto in caso di mancata conferma entro un ridotto periodo temporale – mancata conferma che è decisa sulla base di una determinazione del tutto discrezionale […] – si pongono in contrasto con l'art. 97 Cost. – sotto il duplice profilo dell'imparzialità e del buon andamento – in quanto pregiudicano la continuità dell'azione amministrativa, introducono in quest'ultima un elemento di parzialità, sottraggono al soggetto dichiarato decaduto dall'incarico le garanzie del giusto procedimento e svincolano la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti» (punto 3.1. del *Considerato in diritto*).

Più recentemente, questa Corte, in riferimento a una disposizione regionale che non ancorava l'interruzione del rapporto di ufficio in corso a «ragioni interne» al rapporto medesimo, ha ravvisato la violazione del principio del buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost., attesa «la mancata previsione di una fase procedurale che faccia dipendere "la decadenza da pregressa responsabilità del dirigente"», comportando una discontinuità della gestione priva di motivata giustificazione (sentenza n. 26 del 2023, punto 3.2. del *Considerato in diritto*).

4.1.– Ciò posto, l'impugnato art. 6, nella parte in cui fissa un termine di 60 giorni entro cui il nuovo direttore generale «conferma o sostituisce» il direttore amministrativo, il direttore sanitario e il direttore dei servizi socio-sanitari, se nominato, introduce nel rapporto un elemento di parzialità, attribuendo all'organo di vertice dell'azienda sanitaria, per il solo fatto di essersi insediato, il potere di far cessare gli incarichi in corso dei dirigenti non apicali prima della naturale scadenza, sulla base di valutazioni puramente discrezionali e in totale assenza di uno scrutinio procedimentalizzato sulle ragioni interne al rapporto.

Ciò pone la disposizione impugnata in contrasto con l'art. 97 Cost., sotto il duplice profilo dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, esponendo il dirigente a provvedimenti adottabili senza la garanzia del contraddittorio e senza la possibilità di sindacare le ragioni della decisione.

Il ravvisato contrasto con l'art. 97 Cost., peraltro, non può essere messo in dubbio neanche dalla possibilità, riconosciuta dalla disposizione impugnata, di conferma dei direttori medesimi, poiché essa non attribuisce agli interessati alcuna garanzia in ordine alla prosecuzione del rapporto, essendo, per quanto detto, la scelta dell'una o dell'altra soluzione rimessa all'assoluta discrezionalità del direttore generale, a prescindere da qualsivoglia valutazione delle modalità di svolgimento dell'incarico e dei risultati ottenuti.

4.2.– La difesa regionale stessa, del resto, si fonda, in modo affatto singolare, sull'argomentazione che il direttore sanitario e il direttore amministrativo sarebbero coadiutori del direttore generale, nominati «sulla base di una scelta esclusivamente fiduciaria» e «deputat[i] ad assicurare la continuità dell'organo di vertice (il DG), in quanto per legge indefettibile, mediante la sua sostituzione nei casi di vacanza, assenza o impedimento»; e, condividendo con il direttore generale «la caratteristica di essere stati scelti su base fiduciaria in vista della realizzazione di obiettivi assegnati dall'organo politico», il direttore generale di nuova nomina avrebbe legittimamente la facoltà di «confermare o sostituire coloro che la legge prevede possa scegliere quali suoi collaboratori e suoi sostituti». Tuttavia, come sopra evidenziato, questa Corte ha già chiarito che «[l]a scelta fiduciaria del direttore amministrativo […] non implica […] che la interruzione del rapporto, che si instaura in conseguenza di tale scelta, possa avvenire con il medesimo margine di apprezzamento discrezionale» (sentenza n. 224 del 2010, punto 4.3. del *Considerato in diritto*).

4.3.– Alla luce delle considerazioni che precedono, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2025, nella parte in cui sostituisce il comma 1 dell'art 13 della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020, limitatamente al secondo periodo del comma sostituito, per violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost.

Le ulteriori censure prospettate dal ricorrente restano assorbite.

5.– Parimenti fondata è la questione promossa avverso l'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2025, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di tutela della salute.

Questa Corte ha già avuto modo di occuparsi della legittimità costituzionale delle norme regionali che prevedono il commissariamento straordinario delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale. In particolare, essa ha rilevato che, pur non trovando tale istituto una specifica disciplina nel d.lgs. n. 502 del 1992, «[n]ondimeno, quasi tutte le Regioni […] hanno previsto con legge la possibilità di nominare commissari straordinari, dotati dei medesimi requisiti per l'incarico di direttore generale, nei casi di vacanza dell'ufficio di direttore generale, per un periodo limitato (non superiore a dodici mesi)», ancorandola alla «impossibilità di provvedere alla sostituzione nel termine di sessanta giorni» previsto dall'art. 3-*bis*, comma 2, del suddetto decreto legislativo (sentenza n. 87 del 2019, punto 4.2. del *Considerato in diritto*).

La citata pronuncia ha, a tale riguardo, specificamente rimarcato che «se in linea di principio il commissariamento degli enti del SSR da parte della Regione può ritenersi ammissibile, ciò che maggiormente rileva sono i presupposti dello stesso. Questi ultimi, infatti, non possono rinvenirsi nella mera vacanza dell'ufficio, poiché in tal modo sarebbe effettivamente violata la previsione di cui all'art. 3-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, con elusione del termine perentorio di sessanta giorni per la copertura della stessa vacanza. Deve trattarsi, in altri termini, di una comprovata e giustificata impossibilità di procedere a tale copertura secondo il procedimento ordinario». In tale occasione, questa Corte ha anche elencato esemplificativamente i casi in cui è ammissibile ricorrere all'istituto in esame, facendo riferimento «al caso in cui la vacanza dell'incarico avvenga nella fase di avvicendamento tra una legislatura e un'altra; a quello di dimissioni dell'intera dirigenza sanitaria; al caso di dimissioni del direttore generale per ragioni che rendano inopportuna la stessa supplenza da parte del direttore sanitario o amministrativo; agli interventi di razionalizzazione mediante accorpamento delle aziende sanitarie» (sentenza n. 87 del 2019, punto 4.2. del *Considerato in diritto*).

L'istituto del commissariamento straordinario è stato, quindi, chiaramente legato a ipotesi in cui non vi era un direttore generale in carica.

La successiva sentenza n. 209 del 2021 ha, poi, precisato che «le Regioni ben possono disciplinare l'istituto del commissariamento degli enti del Servizio sanitario regionale, per esigenze di carattere straordinario o in ragione di una comprovata e giustificata impossibilità di procedere alla nomina dei vertici aziendali secondo il procedimento ordinario. Tali esigenze possono dipendere anche da interventi di razionalizzazione del sistema sanitario, come nel caso di specie, in cui i commissari straordinari hanno il compito di progettare e pianificare il passaggio dal vecchio al nuovo assetto del Servizio sanitario regionale, svolgendo così funzioni di amministrazione straordinaria con finalità e compiti di transizione all'amministrazione ordinaria» (punto 4.1. del *Considerato in diritto* e, nello stesso senso, sentenza n. 189 del 2022). Entrambe le sentenze da ultimo richiamate si riferiscono a disposizioni regionali che prevedevano la nomina del commissario straordinario in ipotesi in cui non vi era un direttore generale in carica.

5.1.– In particolare, la sentenza n. 189 del 2022 si riferiva a un'ipotesi di vacanza del relativo ufficio e la sentenza n. 209 del 2021 è intervenuta proprio sulla legge reg. Sardegna n. 24 del 2020 (modificata dalle disposizioni impugnate nella presente sede), che conteneva un ampio progetto di riorganizzazione degli enti del sistema sanitario regionale, da realizzarsi anche attraverso l'istituto del commissariamento straordinario, al fine di passare da un sistema di amministrazione accentrato, costituito da un solo ente (l'ATS) che aveva incorporato le precedenti aziende sanitarie locali ed era suddiviso in aree socio-sanitarie locali, a un sistema diffuso, composto da più enti di nuova istituzione (l'Azienda regionale della salute e otto aziende socio-sanitarie locali), tutti dotati di personalità giuridica pubblica e di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale e contabile. Gli enti commissariati erano quindi tutti di nuova istituzione e privi di un organo di vertice in carica e vi era urgenza di coprire tali posizioni.

Tuttavia, la riorganizzazione disposta dalla legge reg. Sardegna n. 8 del 2025 non ha le stesse caratteristiche di quella del 2020. La nuova legge regionale, infatti, allo scopo di dettare «disposizioni

urgenti di adeguamento, razionalizzazione e funzionalizzazione dell'assetto organizzativo ed istituzionale del Sistema sanitario regionale (SSR) […] anche al fine di garantire una adeguata erogazione dei livelli essenziali di assistenza sull'intero territorio regionale», mantiene il medesimo sistema diffuso, lasciando intatta la ripartizione tra gli enti istituiti nel 2020 e operando una riorganizzazione essenzialmente interna agli stessi, mediante una serie di interventi, che vanno dal trasferimento di presidi ospedalieri da un'azienda all'altra (art. 7) all'attribuzione di nuove competenze (art. 8) e all'integrazione e creazione di nuovi dipartimenti territoriali (artt. 12 e 13) all'interno delle aziende già esistenti.

5.2.– Il commissariamento straordinario previsto dall'impugnato art. 14, comma 1, prescindendo da situazioni di vacanza dei direttori generali ed essendo finalizzato a un mero riordino interno di enti del SSR già esistenti per adeguare il settore ai nuovi indirizzi e alle nuove finalità dell'organo politico neoeletto, senza tuttavia modificare l'assetto generale del sistema di amministrazione di tale Servizio, non rispetta, quindi, i presupposti delineati dalla giurisprudenza costituzionale per l'utilizzo di tale strumento.

Pertanto, l'automatismo decadenziale introdotto dalla disposizione impugnata, ricollegando la risoluzione del rapporto con il direttore generale all'insediamento del commissario straordinario, contrasta con i principi fondamentali sanciti dall'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 171 del 2016, che tra i presupposti sostanziali e le modalità procedurali per l'esercizio del potere della regione di dichiarare l'immediata decadenza del direttore generale, non ricomprende il ricorso a un «commissariamento in via straordinaria» per le ragioni individuate dalla legge regionale in esame.

5.3.– Alla luce delle considerazioni che precedono, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2025, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di tutela della salute, in relazione all'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 171 del 2016.

Le ulteriori censure prospettate dal ricorrente restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge della Regione autonoma della Sardegna 11 marzo 2025, n. 8 (Disposizioni urgenti di adeguamento dell'assetto organizzativo ed istituzionale del sistema sanitario regionale. Modifiche alla legge regionale 11 settembre 2020, n. 24), nella parte in cui sostituisce il comma 1 dell'art 13 della legge della Regione Sardegna 11 settembre 2020, n. 24 (Riforma del sistema sanitario regionale e riorganizzazione sistematica delle norme in materia. Abrogazione della legge regionale n. 10 del 2006, della legge regionale n. 23 del 2014 e della legge regionale n. 17 del 2016 e di ulteriori norme di settore), limitatamente al secondo periodo del comma sostituito;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2025.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Maria Alessandra SANDULLI, Redattrice
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria
Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2025
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 18 novembre 2025, n. 200

Materie: norme generali sull'istruzione

Parametri invocati: artt. 5, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione Toscana

Oggetto: art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 2025, n. 20 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, recante misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza), nella parte in cui introduce, nel testo del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208 (Misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza), l'art. 9-bis, comma 2

Esito:
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

La Regione Toscana ha promosso, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 2025, n. 20 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, recante misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza), nella parte in cui introduce, nel testo del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208 (Misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza), l'art. 9-bis, comma 2.

L'art. 9-bis, comma 2, dispone che «[a]ll'articolo 19, comma 5-quater, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al terzo periodo, le parole: "entro il 30 novembre" sono sostituite dalle seguenti: "entro il 31 ottobre"; b) al quarto periodo, le parole: "Con deliberazione motivata della regione" sono sostituite dalle seguenti: "Con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito"».

La ricorrente ritiene che tale previsione normativa leda le attribuzioni regionali in materia di istruzione, in particolare per quanto concerne il dimensionamento scolastico, in quanto: i) l'anticipazione del termine di conclusione dell'iter per l'approvazione dei piani di dimensionamento della rete scolastica pregiudicherebbe il corretto esercizio della programmazione; ii) la previsione di un decreto ministeriale per prorogare il termine di approvazione dei piani esautorerebbe la Regione.

Più specificamente, la ricorrente sostiene che quelle impugnate sarebbero norme di dettaglio e autoapplicative, direttamente conformative delle modalità di esercizio della funzione di programmazione della rete scolastica, sicché ne risulterebbero compromesse le competenze legislative e amministrative regionali in materia di istruzione, di cui all'art. 117, terzo comma e all'art. 118, primo e secondo comma, Cost. Inoltre, la ricorrente richiama la giurisprudenza costituzionale ai sensi della quale, secondo la ricorrente, si rileverebbe che il dimensionamento scolastico e la programmazione della rete scolastica non potrebbero ricondursi alle norme generali sull'istruzione e andrebbero invece ricompresi nella materia di competenza legislativa concorrente «istruzione» (si menzionano le sentenze n. 223 del 2023, n. 147 del 2012, n. 92 del 2011 e n. 235 del 2010).

Secondo la Regione Toscana con la previsione dell'intervento unilaterale e autoritativo del Ministro dell'istruzione e del merito, al fine di disporre la proroga del termine, si violerebbero anche i princìpi di leale collaborazione e di chiamata in sussidiarietà, ai sensi degli artt. 5, 117, comma terzo, e 118, primo e secondo comma, Cost.

Le censure prospettate dalla Regione Toscana, pertanto, si incentrano principalmente sulla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto le norme impugnate, in particolare per il profilo del dimensionamento scolastico, atterrebbero alla materia «istruzione», rimessa alla potestà legislativa concorrente, e non alla materia di competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. («ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato»), ovvero lettera n) («norme generali sull'istruzione») come sostenuto dalla difesa statale. Ciò escluderebbe la legittimità costituzionale di disposizioni statali di dettaglio e autoapplicative.

La Corte premette una disamina dei princìpi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in ordine al riparto della potestà legislativa tra Stato e regioni nella materia dell'istruzione, richiamando le seguenti sentenze:

- con la sentenza n. 13 del 2004 la Corte ha affermato che «[n]el complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principî fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche, si può assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione delle [recte: della] rete scolastica. È infatti implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998» (sul punto, più di recente, sentenze n. 168 del 2024, n. 223 del 2023, n. 284 del 2016, n. 147 del 2012, n. 92 del 2011, n. 235 del 2010, n. 200 del 2009, n. 34 del 2005 e ordinanza n. 199 del 2024).
- con la sentenza n. 34 del 2005 la Corte, nel richiamare la sentenza n. 13 del 2004, ha affermato che «l'ampio decentramento delle funzioni amministrative delineato dalla legge del 15 marzo 1997, n. 59 ed attuato con il decreto legislativo del 31 marzo 1998, n. 112, ha visto delegare importanti e nuove funzioni amministrative alle Regioni, fra cui anzitutto quelle di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale (art. 138, comma 1, lettera a), e di programmazione della rete scolastica (art. 138, comma 1, lettera b)».
- con la sentenza n. 120 del 2005, infine, la Corte pronunciandosi in tema di disciplina degli asili nido, ha chiarito che l'individuazione degli standard strutturali e qualitativi di questi ultimi non può essere ricompresa «nelle norme generali sull'istruzione e cioè in quella disciplina caratterizzante l'ordinamento dell'istruzione»; ciò in quanto siffatta individuazione «presenta un contenuto essenzialmente diverso da quello lato sensu organizzativo nel quale si svolge la potestà legislativa regionale» (sul punto, più di recente, sentenza n. 284 del 2016).

A giudizio della Corte, in tale contesto assume altresì particolare importanza l'individuazione di una precisa linea di demarcazione tra le «norme generali sull'istruzione» e i «princìpi fondamentali» di tale materia, dato che le prime sono espressive di competenza legislativa esclusiva dello Stato mentre i secondi costituiscono esercizio di una competenza legislativa concorrente con quella regionale.

Tale linea di demarcazione è stata già individuata, in via generale, dalla Corte con la sentenza n. 279 del 2005, ove si è chiarito che «le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale» e che «[l]e norme generali così intese si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose». Successivamente, con la sentenza n. 200 del 2009, la Corte ha affermato che appartengono alle norme generali sull'istruzione le disposizioni statali che «definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed 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 in possesso dei requisiti richiesti dalla legge. In questo ambito si colloca anche la disciplina relativa alla "autonomia delle istituzioni scolastiche", facenti parte del sistema nazionale di istruzione, autonomia cui fa espresso riferimento il terzo comma dell'art. 117 della Costituzione», mentre appartengono alla categoria dei «princìpi fondamentali» della materia «istruzione», «quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi», evidenziando che: «lo svolgimento attuativo dei predetti principi è necessario quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico» e che «[i]n questa prospettiva viene in rilievo […] sia il settore della programmazione scolastica regionale sia quello inerente al dimensionamento sul territorio della rete scolastica» (più di recente, sentenze n. 48 del 2025, n. 192 e n. 168 del 2024, n. 223 del 2023, n. 62 del 2013, n. 279 e n. 147 del 2012, n. 92 del 2011 e ordinanza n. 199 del 2024).

La Corte prosegue evidenziando che sempre nella sentenza n. 200 del 2009 si precisa, altresì, che «[l]e norme sin qui richiamate – che, dettando discipline che non necessitano di ulteriori svolgimenti normativi a livello di legislazione regionale, delineano le basi del sistema nazionale di istruzione – sono funzionali, anche nei lori profili di rilevanza organizzativa, ad assicurare, mediante […] la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost.». In sintesi, ha affermato la riferita pronuncia: «deve ritenersi che il sistema generale dell'istruzione, per sua stessa natura, riveste carattere nazionale, non essendo ipotizzabile che esso si fondi su una autonoma iniziativa legislativa delle Regioni, limitata solo dall'osservanza dei principi fondamentali fissati dallo Stato, con inevitabili differenziazioni che in nessun caso potrebbero essere giustificabili sul piano della stessa logica» e che di talché «[s]i tratta […] di conciliare, da un lato, basilari esigenze di "uniformità" di disciplina della materia su tutto il territorio nazionale, e, dall'altro, esigenze autonomistiche che, sul piano locale-territoriale, possono trovare soddisfazione mediante l'esercizio di scelte programmatiche e gestionali rilevanti soltanto nell'ambito del territorio di ciascuna Regione».

Dato questo quadro normativo e giurisprudenziale, secondo la Corte appare agevole osservare che la previsione di un termine più ravvicinato (31 ottobre anziché 30 novembre) per l'approvazione del piano di dimensionamento scolastico, vincolante (salva proroga) per tutte le regioni, risponde proprio a una necessità organizzativa di matrice unitaria, soddisfacendo l'esigenza di garantire l'ordinato avvio dell'anno scolastico e consentendo alle famiglie di iscrivere gli alunni presso le sedi effettivamente disponibili. A tal fine, infatti, le operazioni connesse alla definizione della rete scolastica devono concludersi non oltre l'anno solare precedente.

Secondo la Corte le norme impugnate sono riconducibili alla materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato «norme generali sull'istruzione», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., dal momento che la loro funzione consiste nell'introdurre una disciplina dei "termini" che per ragioni di necessaria unità e uniformità deve essere operante sull'intero territorio nazionale (sul punto, sentenze n. 62 del 2013 e n. 200 del 2009). Ciò al fine di garantire il regolare avvio dell'anno scolastico nonché adeguati spazi di autonomia alle istituzioni scolastiche, tenuto altresì conto del complessivo programma di riorganizzazione del sistema scolastico nel quale esse sono inserite e del preciso impegno assunto dall'Italia con il PNRR.

In quanto riconducibili a un ambito materiale di competenza legislativa esclusiva dello Stato, a giudizio della Corte anzitutto la norma concernente lo spostamento del termine risulta espressione di attribuzioni statali, legittimamente esercitate. Infatti, se è pur vero che, come evidenziato nella sentenza n. 223 del 2023, il comma 5-quater dell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, si riflette sul dimensionamento scolastico di competenza legislativa regionale, secondo la Corte si tratta,

a ben vedere, di un'incidenza mediata, poiché tale intervento è comunque prevalentemente riconducibile alla materia «norme generali sull'istruzione». La Corte in proposito evidenzia che la giurisprudenza costituzionale ha invero precisato che, qualora una normativa intersechi più materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e a quella concorrente (o residuale) delle regioni, occorre individuare l'ambito materiale che deve considerarsi, nei singoli casi, prevalente (ex plurimis, sentenza n. 44 del 2014, che richiama le sentenze n. 118 del 2013, n. 334 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 50 del 2005).

Alla luce delle considerazioni che precedono, secondo la Corte la circostanza che all'art. 138, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 112 del 1998 rientri tra le «funzioni amministrative» che sono state «delegate alle regioni» quella di provvedere in materia di programmazione scolastica territoriale, non toglie che, al fine di soddisfare esigenze nazionali, lo Stato abbia un autonomo titolo di legittimazione a dettare una disciplina legislativa generale concernente tanto la programmazione in tema di istruzione quanto le linee generali dell'organizzazione scolastica (così, ancora, sentenza n. 200 del 2009).

A giudizio della Corte consolida tale approdo interpretativo la sentenza n. 223 del 2023, che ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui inserisce i commi 5-quater e 5-quinquies nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, promossa dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, Cost. e al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., proprio affermando che tali disposizioni si fondavano in via prevalente su diversi titoli di competenza legislativa esclusiva statale, quali «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera g, Cost.) e «norme generali sull'istruzione» (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.).

Sulla base delle osservazioni che precedono, la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della norma che anticipa il termine di conclusione dell'iter di approvazione dei piani di dimensionamento della rete scolastica, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost..

Inoltre, secondo la Corte una volta accertato che la norma che anticipa il termine di conclusione dell'iter di approvazione dei piani di dimensionamento della rete scolastica è stata adottata nell'esercizio del titolo di competenza legislativa esclusiva statale «norme generali sull'istruzione», lo stesso deve dirsi per quella che dispone l'intervento ministeriale per la concessione della proroga. Poiché, poi, quel titolo competenziale necessariamente prevale sugli altri coi quali si interseca, non può neppure ravvisarsi un difetto di leale collaborazione nel conferimento al Ministro dell'istruzione e del merito del potere di concedere la proroga del termine del 31 ottobre. La previsione del potere di proroga, infatti, non può essere sganciata da quella della fissazione del termine. La considerazione del potere di proroga come avulso dalla valutazione complessiva della disciplina prevista dall'art. 9-bis del d.l. n. 208 del 2024, come convertito, conduce invece la Regione ricorrente a ritenere tale previsione non collegata al generale riassetto del sistema dell'istruzione. Il ricorso non considera, però, l'obiettivo generale dell'art. 9-bis, indicato precisamente nella rubrica dello stesso: «Disposizioni urgenti per l'attuazione della riforma 1.3 "Riorganizzazione del sistema scolastico" della Missione 4 – Componente 1 del PNRR». Tale obiettivo esige una disciplina procedimentale unitaria, che ben può contemplare un potere ministeriale di proroga, da esercitarsi nella considerazione complessiva delle esigenze prospettate dalle singole regioni. In ogni caso detto potere di proroga ha l'effetto di rendere meno rigido per le regioni il termine fissato ex lege al 31 ottobre, consentendo quindi, in caso di necessità (come è avvenuto nella fattispecie in esame) di chiedere un differimento del termine stesso.

È comunque opportuno, a giudizio della Corte – data, come visto, l'interferenza della suddetta disciplina con il dimensionamento scolastico di competenza legislativa regionale – un approfondimento quanto alla censura relativa al mancato coinvolgimento regionale ai fini della concessione della proroga.

La Corte ricorda che, nel verificare il rispetto delle attribuzioni regionali, ha ribadito, anche di recente, che «i necessari strumenti di collaborazione non sono univoci, ma si diversificano "in

relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte" (sentenza n. 62 del 2005) nonché alle competenze incise» (sentenza n. 6 del 2023, ma si veda anche già la sentenza n. 169 del 2020, che valorizza le «concrete modalità di esercizio delle competenze in un determinato ambito materiale»). Proprio in considerazione del «livello degli interessi coinvolti» (sentenze n. 168 del 2021 e n. 179 del 2019), la Corte evidenzia che l'adozione del piano di dimensionamento costituisce un adempimento indefettibilmente cadenzato in modo che sia operativo prima dell'avvio di ogni anno scolastico, che altrimenti rischierebbe di essere rinviato. Pertanto, le esigenze di funzionalità del sistema scolastico non possono non riverberarsi sulla valutazione delle modalità di un coinvolgimento regionale.

A tal proposito, la Corte precisa che la sequenza procedimentale caratterizzante la concessione della proroga del termine per l'approvazione del piano di dimensionamento ha inizio con una specifica richiesta della regione (così come peraltro è avvenuto anche nel caso in esame), nella quale possono essere indicate tutte le ragioni che potrebbero giustificare la concessione della proroga. Ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), che esprime una generale esigenza di strutturazione pluralistica dei procedimenti amministrativi, dovrà poi essere garantita la più idonea collaborazione tra le amministrazioni coinvolte. Nel regime disegnato dalle norme impugnate sono dunque in re ipsa il coinvolgimento di entrambi i soggetti istituzionali interessati e la garanzia della loro leale collaborazione.

La Corte, quindi, dichiara non fondata anche la questione relativa alla violazione degli artt. 5, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

SENTENZA N. 200
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, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, 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 28 febbraio 2025, n. 20 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, recante misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza), nella parte in cui introduce, nel testo del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208 (Misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza), l'art. 9-*bis*, comma 2, promosso dalla Regione Toscana, con ricorso notificato il 16 aprile 2025, depositato in cancelleria il successivo 17 aprile, iscritto al n. 18 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2025.

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

udito nell'udienza pubblica del 18 novembre 2025 il Giudice relatore Massimo Luciani;

uditi l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, nonché gli avvocati dello Stato Laura Paolucci ed Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 18 novembre 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Toscana ha promosso con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 18 del 2025) questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 2025, nella parte in cui ha inserito nel testo del d.l. n. 208 del 2024 l'art. 9-*bis*, comma 2, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

1.1.– La disposizione impugnata stabilisce che all'art. 19, comma 5-*quater*, del d.l. n. 98 del 2011 «sono apportate le seguenti modificazioni: *a)* al terzo periodo, le parole: "entro il 30 novembre" sono sostituite dalle seguenti: "entro il 31 ottobre"; *b)* al quarto periodo, le parole: "Con deliberazione motivata della regione" sono sostituite dalle seguenti: "Con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito"».

1.2.– La ricorrente ritiene che tali previsioni normative ledano le attribuzioni regionali in materia di istruzione, in particolare in materia di dimensionamento scolastico, in quanto: i) l'anticipazione del termine per la conclusione dell'iter di approvazione dei piani di dimensionamento della rete scolastica pregiudicherebbe il corretto esercizio della sua programmazione; ii) la previsione di un decreto ministeriale per disporre la proroga del termine di approvazione dei piani esautorerebbe la Regione.

1.3.– Più specificamente, la ricorrente sostiene che quelle impugnate sarebbero norme di dettaglio e autoapplicative, direttamente conformative delle modalità di esercizio della funzione di programmazione della rete scolastica, sicché sarebbero compromesse le competenze legislative

e amministrative regionali in materia di istruzione, di cui all'art. 117, terzo comma, e all'art. 118, primo e secondo comma, Cost.

1.4.– Viene richiamata, a tal proposito, giurisprudenza costituzionale a tenor della quale, sostiene, il dimensionamento scolastico e la programmazione della rete scolastica non potrebbero ricondursi alle norme generali sull'istruzione e andrebbero invece ricompresi nella materia di competenza legislativa concorrente «istruzione» (si menzionano le sentenze n. 223 del 2023, n. 147 del 2012, n. 92 del 2011 e n. 235 del 2010).

1.5.– La Regione Toscana soggiunge che laddove si prevede l'intervento unilaterale e autoritativo del Ministro dell'istruzione e del merito al fine di disporre la proroga del termine si violerebbero anche i princìpi di leale collaborazione e di chiamata in sussidiarietà, ai sensi degli artt. 5, 117, comma terzo, e 118, primo e secondo comma, Cost.

2.– Resiste al ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri, sostenendo la non fondatezza di tutte le censure.

La difesa statale premette, nell'atto di costituzione in giudizio, che le disposizioni in esame sono state introdotte in attuazione degli impegni assunti dall'Italia con gli altri Stati europei e con le Istituzioni europee in ordine al dispositivo per la ripresa e la resilienza e sarebbero quindi attuative del PNRR.

Sostiene, poi, che per garantire l'ordinato avvio dell'anno scolastico, consentendo alle famiglie di presentare le domande di iscrizione, le operazioni connesse alla definizione della rete scolastica devono concludersi non oltre l'anno solare precedente, affinché gli alunni possano essere iscritti presso le sedi scolastiche effettivamente disponibili.

Peraltro, la disciplina previgente avrebbe lasciato un esiguo margine di tempo tra la conclusione delle operazioni di competenza delle regioni e l'avvio della fase di registrazione delle iscrizioni da parte delle famiglie.

Ciò ha fatto sì che nei primi due anni di applicazione della disciplina in materia sia stato necessario introdurre per legge misure straordinarie, differendo i termini di conclusione delle operazioni di dimensionamento.

Pertanto, la scelta di anticipare di trenta giorni il termine per l'adozione del piano regionale sarebbe giustificata e si fonderebbe su titoli competenziali quali «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera *g*, Cost.) e «norme generali sull'istruzione» (art. 117, secondo comma, lettera *n*, Cost.).

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi depositato memoria, nella quale fra l'altro si evidenzia che, con riferimento all'anno scolastico 2026/2027, la Giunta della Regione Toscana ha adottato la deliberazione n. 1455 del 2025, stabilendo di sospendere il procedimento di definizione degli istituti, mantenendo invariato il numero delle autonomie scolastiche.

4.– Memoria ha depositato anche la Regione Toscana, evidenziando fra l'altro che i termini del procedimento per l'approvazione del piano di dimensionamento sarebbero stati di norma rispettati dalle regioni e non avrebbero mai pregiudicato i tempi utili per le iscrizioni e per il corretto avvio dell'anno scolastico.

Nella memoria si riferisce altresì che, senza prestare acquiescenza alla disciplina qui censurata, la Regione Toscana si era trovata costretta a presentare (con nota regionale del 21 ottobre 2025) istanza al Ministero dell'istruzione e del merito per il differimento del termine di conclusione del procedimento di dimensionamento scolastico per l'anno scolastico 2026/2027.

5.– Al fine della delimitazione del *thema decidendum* è necessario osservare che le censure prospettate dalla Regione Toscana si incentrano principalmente sulla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto le norme impugnate, in particolare pel profilo del dimensionamento scolastico, atterrebbero alla materia «istruzione», rimessa alla potestà legislativa concorrente, e non alla materia di competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *g)*, Cost. («ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato»), ovvero lettera *n)* («norme generali sull'istruzione»). Ciò escluderebbe la legittimità costituzionale di disposizioni statali di dettaglio e autoapplicative.

Inoltre, per quanto riguarda il potere ministeriale di disporre, senza il coinvolgimento delle regioni, la proroga del termine fissato al 31 ottobre per l'approvazione del piano di dimensionamento scolastico, si deduce anche la violazione degli artt. 5, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

6.– Poiché la Regione Toscana lamenta, quale vizio principale, la violazione del riparto costituzionale delle competenze, occorre anzitutto individuare la materia cui ricondurre le norme impugnate, tenendo conto, giusta i criteri enunciati dalla costante giurisprudenza di questa Corte, dell'oggetto, della *ratio* e della finalità delle norme medesime, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente anche l'interesse tutelato (tra le tante, sentenze n. 6 del 2023, n. 193 e n. 70 del 2022, n. 104 del 2021, n. 56 del 2020, n. 116 del 2019, n. 108 del 2017, n. 175 del 2016 e n. 245 del 2015).

7.– Il comma 5-*quater* dell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito e così come modificato dall'art. 9-*bis*, comma 2, del d.l. n. 208 del 2024, come convertito, interseca la competenza legislativa regionale concorrente in materia di istruzione pel profilo del dimensionamento scolastico, costantemente inquadrato in tale ambito materiale da questa Corte (sentenze n. 168 del 2024, n. 223 del 2023, n. 284 del 2016, n. 147 del 2012, n. 92 del 2011, n. 235 del 2010, n. 200 del 2009, n. 34 del 2005, n. 13 del 2004 e ordinanza n. 199 del 2024).

Va tuttavia evidenziato che la giurisprudenza costituzionale ha ricondotto all'ambito della programmazione della rete scolastica o del "dimensionamento scolastico" e, quindi, ha ascritto alla disciplina di dettaglio in materia di istruzione in particolare: i) le disposizioni concernenti la definizione delle dotazioni organiche del personale docente (sentenza n. 13 del 2004); ii) la definizione di «criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche» (sentenza n. 34 del 2005); iii) la preordinazione dei criteri volti al dimensionamento della rete scolastica, avente «una diretta ed immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali ed alle connesse esigenze socio-economiche di ciascun territorio, che ben possono e devono essere apprezzate in sede regionale» (sentenza n. 200 del 2009); iv) la definizione di modalità e criteri per la distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome (sentenza n. 235 del 2010); v) l'istituzione di nuove scuole e di nuove sezioni nelle scuole dell'infanzia già esistenti (sentenza n. 92 del 2011); vi) l'obbligatoria e immediata costituzione di istituti comprensivi, mediante l'aggregazione della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e di quella secondaria di primo grado, con la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche costituite separatamente, e la definizione della soglia numerica di 1.000 alunni che gli istituti comprensivi devono raggiungere per acquisire l'autonomia, soglia ridotta a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche (sentenza n. 147 del 2012).

Emerge dunque dalla pregressa giurisprudenza come le norme ricondotte da questa Corte alla materia «dimensionamento scolastico» attengano al profilo sostanziale delle scelte amministrative.

8.– Per converso, le norme impugnate si limitano a prevedere: i) un termine più breve per l'adozione del piano di dimensionamento; ii) un potere ministeriale di proroga di tale termine.

Tali norme, pertanto, attengono al profilo procedimentale a monte dell'attività amministrativa – sostanziale – di predisposizione del piano di dimensionamento. Ne consegue che questa è – e rimane – una funzione di competenza legislativa regionale, non potendo ravvisarsi nella disciplina impugnata alcuna avocazione di funzioni da parte dello Stato che configuri l'ipotesi della chiamata in sussidiarietà.

9.– Più in generale, le norme impugnate si inseriscono in un più ampio programma di riorganizzazione del sistema scolastico, connesso a un preciso impegno assunto dall'Italia con il PNRR (Riforma 1.3 «Riorganizzazione del sistema scolastico» della Missione 4 «Istruzione e Ricerca», Componente 1 «Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nidi alle università»). Significativa è la rubrica dell'art. 9-*bis*: «Disposizioni urgenti per l'attuazione della

riforma 1.3 “Riorganizzazione del sistema scolastico” della Missione 4 – Componente 1 del PNRR» e, prima ancora, quella del Capo II, all’interno del quale l’art. 9-*bis* è inserito: «Disposizioni urgenti per l’attuazione del PNRR».

Nondimeno, come ha già avuto modo di evidenziare questa Corte, tale tratto (assunzione di impegni da parte dell’Italia attraverso il PNRR) «non vanifica, di per sé, le competenze regionali: come risulta dall’art. 117, quinto comma, Cost., infatti, queste sono chiamate in causa nel provvedere “all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”» (sentenza n. 223 del 2023).

Rilevare il collegamento con gli impegni sovranazionali assunti dallo Stato italiano, tuttavia, è utile a determinare l’esatto contesto normativo, al fine di individuare la materia cui ricondurre le norme impugnate, verificando se esse siano ascrivibili, come vuole la Regione, alla materia «istruzione» oppure – come vuole lo Stato – alla materia «norme generali in materia di istruzione» o ad altra materia di competenza legislativa esclusiva statale.

10.– Il presente giudizio ruota attorno soprattutto al sintagma «norme generali sull’istruzione» per come impiegato dall’art. 117 Cost., nel testo novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). Esso, al secondo comma, lettera *n)*, attribuisce allo Stato, in via esclusiva, la relativa potestà legislativa e, al terzo comma, assegna la materia dell’istruzione, «salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale», alla potestà legislativa concorrente.

Il sintagma, peraltro, si rinviene anzitutto all’art. 33, secondo comma, Cost., in forza del quale «[l]a Repubblica detta le norme generali sull’istruzione [...]». Ed è in primo luogo dallo stesso art. 33, in una col successivo art. 34 Cost., esso pure avente a oggetto l’istruzione scolastica, che l’ambito di tali norme generali, che hanno logicamente una valenza unitaria, può essere desunto.

A tal proposito, va ricordato che questa Corte (sentenza n. 200 del 2009) ha avuto modo di evidenziare come la Costituzione abbia inteso individuare già agli artt. 33 e 34 le caratteristiche basilari del sistema scolastico, cioè, fra l’altro: a) istituzione di scuole per tutti gli ordini e gradi (art. 33, secondo comma, Cost.); b) diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, ma senza oneri per lo Stato (art. 33, terzo comma, Cost.); c) parità tra scuole statali e non statali per gli aspetti della loro piena libertà e dell’uguale trattamento degli alunni (art. 33, quarto comma, Cost.); d) necessità di un esame di Stato per l’ammissione ai vari ordini e gradi di scuola nonché per la conclusione dei relativi cicli di istruzione (art. 33, quinto comma, Cost.); e) apertura delle scuola a tutti (art. 34, primo comma, Cost.); f) obbligatorietà e gratuità dell’istruzione inferiore (art. 34, secondo comma, Cost.); g) diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34, terzo comma, Cost.); h) necessità di rendere effettivo quest’ultimo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso (art. 34, quarto comma, Cost.).

11.– Le esigenze unitarie sottese alle norme generali sull’istruzione sono perimetrate solo in via di prima approssimazione dagli artt. 33 e 34 Cost., poiché spetta evidentemente al legislatore statale identificarle più precisamente, pur nel rispetto di quanto ivi disposto e in osservanza di tutti gli altri parametri costituzionali, a cominciare dall’art. 3 Cost. e dal principio di ragionevolezza che se ne desume.

È per questo che la menzionata sentenza n. 200 del 2009 ha individuato l’ambito delle «norme generali sull’istruzione» anche alla luce 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.

Sempre la medesima pronuncia, poi, ha affermato che sono «in linea di principio» norme generali sull’istruzione anche quelle «sull’autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche, di cui all’art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni

e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), quelle sull'assetto degli organi collegiali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 1999, n. 233 (Riforma degli organi collegiali territoriali della scuola, a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59), nonché quelle sulla parità scolastica e sul diritto allo studio e all'istruzione, di cui alla legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione)».

In quella occasione, infine, si è concluso nel senso che «[i]l complesso delle suindicate fonti legislative rappresenta, per la sua valenza sistematica volta a definire espressamente l'ambito materiale di intervento esclusivo dello Stato, un significativo termine di riferimento per valutare se nuove disposizioni, contenute in altre leggi, possano essere qualificate allo stesso modo». È in questa direzione che – pertanto – deve muoversi l'indagine necessaria per la definizione del presente giudizio.

In tale indagine devono peraltro essere tenuti presenti anche i princìpi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in ordine al riparto della potestà legislativa tra Stato e regioni nella materia dell'istruzione.

12.– Con la sentenza n. 13 del 2004 questa Corte ha affermato che «[n]el complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principî fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche, si può assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione delle [recte: della] rete scolastica. È infatti implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998» (sul punto, più di recente, sentenze n. 168 del 2024, n. 223 del 2023, n. 284 del 2016, n. 147 del 2012, n. 92 del 2011, n. 235 del 2010, n. 200 del 2009, n. 34 del 2005 e ordinanza n. 199 del 2024).

Con la sentenza n. 34 del 2005 questa Corte, nel richiamare la sentenza n. 13 del 2004, ha affermato che «l'ampio decentramento delle funzioni amministrative delineato dalla legge del 15 marzo 1997, n. 59 ed attuato con il decreto legislativo del 31 marzo 1998, n. 112, ha visto delegare importanti e nuove funzioni amministrative alle Regioni, fra cui anzitutto quelle di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale (art. 138, comma 1, lettera *a*), e di programmazione della rete scolastica (art. 138, comma 1, lettera *b*)».

Con la sentenza n. 120 del 2005, infine, pronunciandosi in tema di disciplina degli asili nido, questa Corte ha chiarito che l'individuazione degli standard strutturali e qualitativi di questi ultimi non può essere ricompresa «nelle norme generali sull'istruzione e cioè in quella disciplina caratterizzante l'ordinamento dell'istruzione»; ciò in quanto siffatta individuazione «presenta un contenuto essenzialmente diverso da quello *lato sensu* organizzativo nel quale si svolge la potestà legislativa regionale» (sul punto, più di recente, sentenza n. 284 del 2016).

13.– Come ha posto in evidenza la citata sentenza di questa Corte n. 13 del 2004, nella materia dell'istruzione si intrecciano «norme generali, principî fondamentali, leggi regionali», oltre che «determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche».

In tale contesto assume dunque particolare importanza l'individuazione di una precisa linea di demarcazione tra le «norme generali sull'istruzione» e i «princìpi fondamentali» di tale materia, dato che le prime sono espressive di competenza legislativa esclusiva dello Stato mentre i secondi costituiscono esercizio di una competenza legislativa concorrente con quella regionale.

Tale linea di demarcazione è stata già individuata, in via generale, da questa Corte con la sentenza n. 279 del 2005, ove si è chiarito che «le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale» e che «[l]e norme generali così intese si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose».

Successivamente, con la più volte ricordata sentenza n. 200 del 2009, questa Corte ha affermato che appartengono alle norme generali sull'istruzione le disposizioni statali che «definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed 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 in possesso dei requisiti richiesti dalla legge. In questo ambito si colloca anche la disciplina relativa alla "autonomia delle istituzioni scolastiche", facenti parte del sistema nazionale di istruzione, autonomia cui fa espresso riferimento il terzo comma dell'art. 117 della Costituzione», mentre appartengono alla categoria dei «princìpi fondamentali» della materia «istruzione», «quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi», evidenziando che: «lo svolgimento attuativo dei predetti principi è necessario quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico» e che «[i]n questa prospettiva viene in rilievo […] sia il settore della programmazione scolastica regionale sia quello inerente al dimensionamento sul territorio della rete scolastica» (più di recente, sentenze n. 48 del 2025, n. 192 e n. 168 del 2024, n. 223 del 2023, n. 62 del 2013, n. 279 e n. 147 del 2012, n. 92 del 2011 e ordinanza n. 199 del 2024).

Sempre nella sentenza n. 200 del 2009 si precisa altresì che «[l]e norme sin qui richiamate – che, dettando discipline che non necessitano di ulteriori svolgimenti normativi a livello di legislazione regionale, delineano le basi del sistema nazionale di istruzione – sono funzionali, anche nei lori profili di rilevanza organizzativa, ad assicurare, mediante […] la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost.».

In sintesi, ha affermato la riferita pronuncia: «deve ritenersi che il sistema generale dell'istruzione, per sua stessa natura, riveste carattere nazionale, non essendo ipotizzabile che esso si fondi su una autonoma iniziativa legislativa delle Regioni, limitata solo dall'osservanza dei principi fondamentali fissati dallo Stato, con inevitabili differenziazioni che in nessun caso potrebbero essere giustificabili sul piano della stessa logica» e che di talché «[s]i tratta […] di conciliare, da un lato, basilari esigenze di "uniformità" di disciplina della materia su tutto il territorio nazionale, e, dall'altro, esigenze autonomistiche che, sul piano locale-territoriale, possono trovare soddisfazione mediante l'esercizio di scelte programmatiche e gestionali rilevanti soltanto nell'ambito del territorio di ciascuna Regione».

14.– Dato questo quadro normativo e giurisprudenziale, appare agevole osservare che la previsione di un termine più ravvicinato (31 ottobre anziché 30 novembre) per l'approvazione del piano di dimensionamento scolastico, vincolante (salva proroga) per tutte le regioni, risponde proprio a una necessità organizzativa di matrice unitaria, soddisfacendo l'esigenza di garantire l'ordinato avvio dell'anno scolastico e consentendo alle famiglie di iscrivere gli alunni presso le sedi effettivamente disponibili. A tal fine, infatti, le operazioni connesse alla definizione della rete scolastica devono concludersi non oltre l'anno solare precedente.

Anche nel dossier n. 422/2 del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati del 18 febbraio 2025 (Misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. D.L. 208/2024 - A.S. 1384) si legge, alla pag. 108: «[l]a relazione illustrativa afferma che la disposizione si rende necessaria alla luce delle difficoltà riscontrate, a decorrere dall'entrata in vigore della riforma del PNRR sul

dimensionamento scolastico, in relazione al dimensionamento da parte delle regioni e all'eccessiva prossimità del termine del 30 dicembre rispetto all'avvio delle iscrizioni da parte delle famiglie, da svolgersi necessariamente entro il mese di gennaio al fine di garantire il regolare avvio dell'anno scolastico successivo».

Ebbene: la complessa sequenza delle fasi procedimentali propedeutiche all'avvio dell'anno scolastico tocca esigenze dell'intera comunità nazionale e necessita della puntuale osservanza, da parte di tutte le regioni, delle scadenze stabilite dalla legge. E nel caso che ci occupa lo Stato ha adottato norme concernenti il (solo) procedimento, volte proprio al soddisfacimento delle segnalate esigenze unitarie.

15.– Al riguardo, basta considerare che le procedure di mobilità del personale sono a carattere nazionale e che, di conseguenza, per definire i trasferimenti di docenti e personale amministrativo, tecnico e ausiliario è necessario il completamento di tutte le fasi di iscrizione e formazione delle classi di ogni istituzione scolastica su tutto il territorio nazionale, di talché la presenza anche di una sola regione inadempiente, o comunque in ritardo rispetto ai termini di legge, inficerebbe l'intera procedura.

16.– Inoltre, come evidenziato dall'Avvocatura dello Stato, al fine di garantire il regolare avvio dell'anno scolastico, è indispensabile definire compiutamente il piano triennale dell'offerta formativa, in base al quale le famiglie possono esercitare compiutamente la loro libertà di scelta educativa, che a sua volta richiede l'esatta e tempestiva individuazione del numero, del tipo, dell'ubicazione e delle modalità di aggregazione dei plessi scolastici. Le norme impugnate, pertanto, sono anche intese a tutelare tali spazi di autonomia, garantendo alle istituzioni scolastiche il tempo necessario all'assunzione delle scelte organizzative e progettuali dell'attività formativa.

17.– Sulla base di queste considerazioni, le norme impugnate sono riconducibili alla materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato «norme generali sull'istruzione», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *n)*, Cost., dal momento che la loro funzione consiste nell'introdurre una disciplina dei "termini" che per ragioni di necessaria unità e uniformità deve essere operante sull'intero territorio nazionale (sul punto, sentenze n. 62 del 2013 e n. 200 del 2009). Ciò al fine di garantire il regolare avvio dell'anno scolastico nonché adeguati spazi di autonomia alle istituzioni scolastiche, tenuto altresì conto del complessivo programma di riorganizzazione del sistema scolastico nel quale esse sono inserite e del preciso impegno assunto dall'Italia con il PNRR.

18.– In quanto riconducibili a un ambito materiale di competenza legislativa esclusiva dello Stato, anzitutto la norma concernente lo spostamento del termine risulta espressione di attribuzioni statali, legittimamente esercitate.

Infatti, se è pur vero che, come evidenziato da questa Corte nella sentenza n. 223 del 2023, il comma 5-*quater* dell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, si riflette sul dimensionamento scolastico di competenza legislativa regionale, si tratta, a ben vedere, di un'incidenza mediata, poiché tale intervento è comunque prevalentemente riconducibile alla materia «norme generali sull'istruzione».

La giurisprudenza costituzionale ha invero precisato che, qualora una normativa intersechi più materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e a quella concorrente (o residuale) delle regioni, occorre individuare l'ambito materiale che deve considerarsi, nei singoli casi, prevalente (*ex plurimis*, sentenza n. 44 del 2014, che richiama le sentenze n. 118 del 2013, n. 334 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 50 del 2005).

Alla luce delle considerazioni che precedono, la circostanza che all'art. 138, comma 1, lettera *b)*, del d.lgs. n. 112 del 1998 rientri tra le «funzioni amministrative» che sono state «delegate alle regioni» quella di provvedere in materia di programmazione scolastica territoriale, non toglie che, al fine di soddisfare esigenze nazionali, lo Stato abbia un autonomo titolo di legittimazione a dettare una disciplina legislativa generale concernente tanto la programmazione

in tema di istruzione quanto le linee generali dell'organizzazione scolastica (così, ancora, sentenza n. 200 del 2009).

19.– Consolida tale approdo interpretativo la sentenza n. 223 del 2023, che ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui inserisce i commi 5-*quater* e 5-*quinquies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, promossa dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, Cost. e al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., proprio affermando che tali disposizioni si fondavano in via prevalente su diversi titoli di competenza legislativa esclusiva statale, quali «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera *g*, Cost.) e «norme generali sull'istruzione» (art. 117, secondo comma, lettera *n*, Cost.).

20.– Alla luce delle osservazioni che precedono, la questione di legittimità costituzionale della norma che anticipa il termine di conclusione dell'iter di approvazione dei piani di dimensionamento della rete scolastica, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., non è fondata.

21.– Una volta accertato che la norma che anticipa il termine di conclusione dell'iter di approvazione dei piani di dimensionamento della rete scolastica è stata adottata nell'esercizio del titolo di competenza legislativa esclusiva statale «norme generali sull'istruzione», lo stesso deve dirsi per quella che dispone l'intervento ministeriale per la concessione della proroga. Poiché, poi, quel titolo competenziale necessariamente prevale sugli altri coi quali si interseca, non può neppure ravvisarsi un difetto di leale collaborazione nel conferimento al Ministro dell'istruzione e del merito del potere di concedere la proroga del termine del 31 ottobre.

La previsione del potere di proroga, infatti, non può essere sganciata da quella della fissazione del termine.

La considerazione del potere di proroga come avulso dalla valutazione complessiva della disciplina prevista dall'art. 9-*bis* del d.l. n. 208 del 2024, come convertito, conduce invece la Regione ricorrente a ritenere tale previsione non collegata al generale riassetto del sistema dell'istruzione. Il ricorso non considera, però, l'obiettivo generale dell'art. 9-*bis*, indicato precisamente nella rubrica dello stesso: «Disposizioni urgenti per l'attuazione della riforma 1.3 "Riorganizzazione del sistema scolastico" della Missione 4 – Componente 1 del PNRR». Tale obiettivo esige una disciplina procedimentale unitaria, che ben può contemplare un potere ministeriale di proroga, da esercitarsi nella considerazione complessiva delle esigenze prospettate dalle singole regioni. In ogni caso detto potere di proroga ha l'effetto di rendere meno rigido per le regioni il termine fissato *ex lege* al 31 ottobre, consentendo quindi, in caso di necessità (come è avvenuto nella fattispecie in esame) di chiedere un differimento del termine stesso.

È comunque opportuno – data, come si è visto, l'interferenza della suddetta disciplina con il dimensionamento scolastico di competenza legislativa regionale – un approfondimento quanto alla censura relativa al mancato coinvolgimento regionale ai fini della concessione della proroga.

Va ricordato che, nel verificare il rispetto delle attribuzioni regionali, questa Corte ha ribadito, anche di recente, che «i necessari strumenti di collaborazione non sono univoci, ma si diversificano "in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte" (sentenza n. 62 del 2005) nonché alle competenze incise» (sentenza n. 6 del 2023, ma si veda anche già la sentenza n. 169 del 2020, che valorizza le «concrete modalità di esercizio delle competenze in un determinato ambito materiale»).

Proprio in considerazione del «livello degli interessi coinvolti» (sentenze n. 168 del 2021 e n. 179 del 2019), mette conto evidenziare che l'adozione del piano di dimensionamento costituisce un adempimento indefettibilmente cadenzato in modo che sia operativo prima dell'avvio di ogni anno scolastico, che altrimenti rischierebbe di essere rinviato.

In altri termini: le esigenze di funzionalità del sistema scolastico non possono non riverberarsi sulla valutazione delle modalità di un coinvolgimento regionale.

A tal proposito, va detto che la sequenza procedimentale caratterizzante la concessione della proroga del termine per l'approvazione del piano di dimensionamento ha inizio con una specifica richiesta della regione (così come peraltro è avvenuto anche nel caso in esame), nella quale possono essere indicate tutte le ragioni che potrebbero giustificare la concessione della proroga.

Ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), che esprime una generale esigenza di strutturazione pluralistica dei procedimenti amministrativi, dovrà poi essere garantita la più idonea collaborazione tra le amministrazioni coinvolte.

Nel regime disegnato dalle norme impugnate sono dunque *in re ipsa* il coinvolgimento di entrambi i soggetti istituzionali interessati e la garanzia della loro leale collaborazione.

22.– Deve, quindi, dichiararsi non fondata anche la questione relativa alla violazione degli artt. 5, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 2025, n. 20 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, recante misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza), nella parte in cui introduce, nel testo del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208 (Misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza), l'art. 9-*bis*, comma 2, promosse, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 novembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Massimo LUCIANI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 4 novembre 2025, n. 204

Materie: fine vita - suicidio medicalmente assistito

Parametri invocati: artt. 117, commi secondo, lettere *l)* e *m)*, nonché terzo, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: intera legge della Regione Toscana 14 marzo 2025, n. 16 (Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale 242/2019 e 135/2024), nonché alcune sue disposizioni specifiche

Esito:
- illegittimità costituzionale degli artt. 2; 4, comma 1, limitatamente alle parole ", o un suo delegato,"; 5, commi 1, 4, secondo periodo, e 5; 6, commi 1, secondo periodo, 5, secondo periodo, e 6; 7, commi 1, 2, primo periodo, e 3, della l.r. Toscana 16/2025
- non fondatezza delle altre questioni sollevate

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'intera legge della Regione Toscana 14 marzo 2025, n. 16 (Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale 242/2019 e 135/2024), e più specificamente una serie di sue disposizioni.

Con un primo motivo di ricorso, il ricorrente deduce che la legge regionale nel suo complesso, e segnatamente il suo art. 1, invaderebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., e comunque - in via subordinata - la competenza legislativa statale concorrente in materia di tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., non potendo le Regioni intervenire con legge in tale materia ove la legge statale non abbia provveduto a determinare i principi fondamentali.

Con un secondo motivo di ricorso, si assume che la legge regionale nel suo complesso, e segnatamente i suoi artt. 2 e 7, comma 2 - che rispettivamente disciplinano le procedure in materia di suicidio medicalmente assistito e stabiliscono che le prestazioni e i trattamenti "costituiscono un livello di assistenza sanitaria superiore rispetto ai livelli essenziali di assistenza" - invaderebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., nonché la competenza legislativa statale concorrente in materia di tutela della salute.

Infine, con un terzo motivo di ricorso, si deduce in via subordinata che gli artt. 3, 4, 5 e 6 della legge regionale, nella parte in cui istituiscono e disciplinano la Commissione multidisciplinare permanente e prevedono il ruolo consultivo del Comitato per l'etica nella clinica, violino l'art. 117, secondo comma, lettere *l)* ed *m)*, Cost. ponendosi in contrasto con specifici parametri interposti rappresentati dalla normativa statale in materia di comitati etici e di definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA).

Nel merito, sono anzitutto esaminati congiuntamente i primi due motivi di ricorso, con i quali il ricorrente censura l'intera legge regionale, assumendo in via principale l'invasione della competenza legislativa statale esclusiva nelle materie "ordinamento civile e penale" (primo motivo) e "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni" (secondo motivo), nonché, in via subordinata, della competenza legislativa statale concorrente in materia di tutela della salute, dal

momento che la Regione sarebbe intervenuta con legge in un ambito nel quale la legge statale non ha ancora determinato i principi fondamentali della materia (primo motivo).

Secondo la Corte l'esame di tali motivi richiede una premessa di carattere generale, nei termini seguenti.

La legge regionale impugnata definisce le proprie finalità all'art. 1, affermando di volere disciplinare le modalità organizzative per l'attuazione di quanto disposto dalle sentenze della Corte costituzionale n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024, relative al suicidio medicalmente assistito.

Disciplinando l'attività delle aziende sanitarie locali toscane, la legge regionale afferisce, *prima facie*, alla materia della tutela della salute, oggetto di competenza legislativa regionale concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. L'esercizio di tale competenza da parte del legislatore regionale non è precluso dalla circostanza che lo Stato non abbia ancora provveduto all'approvazione di una legge che disciplini in modo organico, nell'intero territorio nazionale, l'accesso alla procedura medicalizzata di assistenza al suicidio.

A questo riguardo, la Corte richiama espressamente l'art. 1, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), ai sensi del quale nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti. Nel caso in esame, i principi fondamentali della materia relativi alla disciplina delle procedure di accesso al suicidio medicalmente assistito si possono desumere dalla legislazione statale vigente, letta alla luce delle sentenze della Corte. In particolare, vengono in considerazione:

- gli artt. 1 e 2 della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), che regolano la modalità di rifiuto e interruzione dei trattamenti di sostegno vitale, e che sono stati utilizzati dalla sentenza della Corte n. 242 del 2019 come punti di riferimento già presenti nella legislazione vigente ai fini della configurazione della procedura medicalizzata per la valutazione della richiesta di suicidio assistito;
- la legge 15 marzo 2010, n. 38 (Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore), che tutela e garantisce l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore da parte del malato inserendole nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza, e che parimenti è stata richiamata dalla sentenza n. 242 del 2019 e dalle successive sentenze n. 135 del 2024 e n. 66 del 2025 per sottolineare la doverosa ed effettiva messa a disposizione di tali prestazioni;
- l'art. 14, terzo comma, lettera *q)*, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), in base al quale le aziende unità sanitarie locali provvedono agli accertamenti, alle certificazioni ed a ogni altra prestazione medico-legale spettanti al servizio sanitario nazionale.

La riconducibilità *prima facie* della legge censurata alla materia di competenza legislativa concorrente della tutela della salute, nell'ambito dei principi fondamentali desumibili dalle disposizioni appena richiamate, *non esclude tuttavia che singole disposizioni di tale legge possano, al tempo stesso, illegittimamente invadere sfere di competenza riservate alla legislazione statale.*

A tal proposito, la Corte chiarisce subito che la censura mossa all'intera l.r. Toscana 16/2025, di violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento penale, è infondata**.** L'area di non punibilità di condotte astrattamente sussumibili nella fattispecie penale di istigazione o aiuto al suicidio di cui all'art. 580 cod. pen. resta, infatti, quella determinata dalla sentenza n. 242 del 2019, che nel proprio dispositivo ha individuato sei requisiti - quattro sostanziali e due procedimentali - in presenza dei quali l'applicazione della norma penale produrrebbe un risultato incompatibile con la Costituzione. *Né la legge regionale impugnata crea di per sé una ingiustificata disparità sul territorio nazionale nel rendere operativa nel solo territorio toscano una causa di non punibilità rispetto a un reato disciplinato dal codice penale. L'area di non punibilità è, infatti, nell'intero territorio nazionale quella individuata dalla sentenza n. 242 del 2019, che affida al servizio sanitario e ai comitati etici il riscontro nel caso concreto dei quattro requisiti sostanziali per l'accesso alla procedura medicalizzata di assistenza al suicidio: con ciò gravando direttamente lo stesso servizio sanitario e i comitati etici, in tutto il territorio nazionale, dei relativi compiti, il cui*

adempimento è necessario ai fini della tutela dei diritti costituzionali di cui la persona - in presenza dei quattro requisiti sostanziali individuati - è titolare, a prescindere dalla circostanza che l'attività dei servizi sanitari regionali e dei comitati etici ivi operanti sia stata o meno regolata nel dettaglio dalla legge (statale o regionale che sia).

La dedotta violazione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile richiede invece una valutazione più articolata. La difesa erariale richiama due sentenze della Corte (sentenze n. 262 del 2016 e n. 253 del 2006) con cui sono state annullate disposizioni regionali che avevano disciplinato diritti all'epoca ancora non riconosciuti nella legislazione statale, che esse avevano inteso introdurre *ex novo*, o che avevano indebitamente modificato le modalità di esercizio dei diritti previsti dalla corrispondente normativa statale. La legge regionale impugnata non si muove invece in una situazione di "vuoto normativo". Infatti, la legge statale già regola puntualmente la possibilità e le modalità di rinuncia o rifiuto, da parte del paziente, di trattamenti sanitari necessari alla sopravvivenza (artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017). Proprio tale disciplina è stata estesa dalla Corte, nella sentenza n. 242 del 2019, alla procedura medicalizzata di assistenza al suicidio, per evitare risultati irragionevoli e lesivi dei diritti costituzionali di una persona che sia già titolare del diritto di rifiutare i trattamenti di sostegno vitale, e che tuttavia ritenga maggiormente conforme alla propria nozione di dignità congedarsi dalla vita in modo più rapido, senza essere costretta a subire un processo più lento e più carico di sofferenze quale quello che deriverebbe dalla interruzione dei trattamenti.

La legge regionale non riconosce dunque nella Regione Toscana un diritto che in altre Regioni non è riconosciuto, ma mira a disciplinare nel dettaglio le modalità per l'attuazione di garanzie e procedure, *i cui tratti essenziali - uniformi in tutto il territorio nazionale* - già si rinvengono nell'ordinamento vigente in base alle sentenze della Corte n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024**.** Tuttavia, nel dettare tale disciplina procedimentale in taluni casi le disposizioni della legge censurata finiscono per riprodurre indebitamente o per incidere indirettamente sull'estensione concreta dei diritti in gioco. *Ciò impone un esame analitico, disposizione per disposizione, della legge regionale impugnata, al fine di accertare se la disciplina regionale incorra nei vizi segnalati.*

Considerazioni analoghe valgono per l'ulteriore censura di violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. La legge in esame, nel suo complesso, disciplina l'attività che il Servizio sanitario regionale è tenuto a svolgere secondo l'ordinamento vigente, *così come conformato dai principi ordinamentali enunciati* dalle suddette sentenze della Corte. Sotto questo profilo, la legge censurata non introduce alcun nuovo livello essenziale di assistenza, né modifica la corrispondente disciplina statale. *Ciò che, invece, alla legislazione regionale è precluso è stabilire essa stessa che cosa rientri e che cosa non rientri nei LEA, trattandosi di materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.*

Sotto altro profilo, la legge regionale si rivelerebbe costituzionalmente illegittima qualora, pur mantenendosi nell'ambito della materia della tutela della salute, non si limitasse a dettare una disciplina di dettaglio, ma pretendesse di sovrapporsi indebitamente, o addirittura di modificare gli stessi principi fondamentali in materia di tutela della salute stabiliti dalla legislazione statale.

In conclusione, i primi due motivi di ricorso non possono essere accolti laddove rivolti contro l'intera legge regionale.

Le singole censure in essi articolate devono invece essere valutate in relazione a ciascuna disposizione della legge.

L'art. 1 non presenta vizi di legittimità limitandosi ad enunciare la finalità di disciplinare le "modalità organizzative per l'attuazione di quanto disposto dalle sentenze della Corte costituzionale 25 settembre 2019, n. 242 e 1° luglio 2024, n. 135, relative al suicidio medicalmente assistito", fornendo a tal fine indicazioni operative di dettaglio al Servizio sanitario regionale.

L'art. 2, che direttamente individua, "fino all'entrata in vigore della disciplina statale", i requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito facendo espresso rinvio alle sentenze n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024, e alle modalità previste dagli artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017, viola invece l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost. in riferimento alla competenza legislativa esclusiva

statale in materia di ordinamento civile e penale. La Corte sottolinea che tali sentenze, definendo l'ambito applicativo della causa di non punibilità dell'aiuto al suicidio ed enunciandone i requisiti di accesso, hanno innovato l'ordinamento civile e penale. La norma regionale in questione richiama le suddette sentenze realizzando una novazione dei principi ordinamentali in esse contenuti. Ciò produce l'effetto di definire nella legislazione regionale, irrigidendoli, i requisiti per l'accesso al suicidio assistito e, indirettamente, i contorni dell'esimente all'art. 580 cod. pen. così come individuata dalle sentenze della Corte.

L'art. 3 resta immune da tutte le censure prospettate. La disposizione prevede l'istituzione, presso le aziende sanitarie locali, di commissioni multidisciplinari permanenti, deputate all'esame della sussistenza dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito e alla verifica o definizione delle relative modalità di attuazione. In questi termini, le previsioni della norma in esame si configurano come statuizioni di carattere organizzativo, riconducibili a una disciplina di dettaglio in materia di tutela della salute, quindi di competenza regionale in quanto attuative di principi fondamentali che, anche alla luce delle sentenze della Corte n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024, la Regione ha potuto evincere da diverse leggi statali che disciplinano specifiche attività di accertamento, fra le quali il già citato art. 14, terzo comma, lettera *q)*, della legge. n. 833 del 1978.

Anche l'art. 4 si sottrae a tutte le censure del ricorrente, salvo che per l'inciso - contenuto nel comma 1 - ", o un suo delegato,", che invade la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile. Questo articolo disciplina le modalità di accesso al suicidio medicalmente assistito, in particolare normando la procedura di presentazione dell'istanza per l'accertamento dei relativi requisiti nonché per l'approvazione o la definizione delle relative modalità di attuazione. Tale disciplina nel suo complesso non esorbita dai limiti di una legislazione di dettaglio in materia di tutela della salute, all'interno dei limiti fissati dai principi fondamentali desumibili dalla legislazione dello Stato. Tuttavia, la previsione della possibilità che l'istanza sia presentata da un delegato del paziente, anziché dal paziente medesimo, deroga vistosamente al quadro normativo fissato dalla legge n. 219 del 2017, nel quale la procedura medicalizzata di assistenza al suicidio è stata collocata dalla giurisprudenza della Corte. In particolare, l'art. 1, comma 4, della predetta legge n. 219 del 2017 presuppone chiaramente che la volontà di interrompere le cure (ovvero, in seguito alla sentenza n. 242 del 2019, di accedere al suicidio assistito) sia espressa personalmente, con le modalità ivi indicate, *e non già tramite un delegato, come invece prevede la legge toscana impugnata.* Ne deriva l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, limitatamente all'inciso ", o un suo delegato,", per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost.,

Riguardo agli artt. 5 e 6, che disciplinano rispettivamente le procedure per la verifica dei requisiti per l'accesso al suicidio assistito e per la determinazione delle relative modalità di attuazione, la Corte analizza anzitutto *i plurimi frammenti normativi che, in queste disposizioni, stabiliscono la durata di tali procedure.*

In particolare, i commi 1, 4, secondo periodo, e 5 dell'art. 5 prevedono stringenti termini per la verifica dei requisiti di accesso al suicidio medicalmente assistito; in tal senso dispone anche l'art. 6, commi 1, secondo periodo, 5, secondo periodo, e 6, con riguardo all'approvazione o definizione delle modalità di attuazione del suicidio medicalmente assistito.

Più precisamente, le citate disposizioni dell'art. 5 prevedono che: a) la conclusione dell'intera procedura per la verifica dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito avvenga entro venti giorni dal ricevimento dell'istanza, precisando che il termine è sospendibile una sola volta, per non più di cinque giorni, per accertamenti clinico diagnostici; b) l'espressione del parere del Comitato per l'etica nella clinica "sugli aspetti etici del caso" avvenga entro sette giorni dal ricevimento della documentazione; c) l'invio della richiesta a tale Comitato da parte della Commissione multidisciplinare permanente sia effettuato in tempo utile a garantire comunque l'osservanza del termine complessivo di venti giorni per la conclusione della procedura di verifica.

Quelle dell'art. 6 stabiliscono che: a) la Commissione concluda la procedura di approvazione o definizione delle modalità di attuazione del suicidio medicalmente assistito entro dieci giorni dalla comunicazione all'interessato della sussistenza dei requisiti per accedervi; b) entro cinque giorni dal

ricevimento della documentazione il Comitato per l'etica nella clinica si esprima sull'adeguatezza del protocollo recante le modalità di attuazione, redatto dal medico di fiducia della persona interessata o definito dalla Commissione in accordo con la persona stessa; c) la Commissione richieda il parere a tale Comitato in tempo utile affinché la procedura si concluda entro il termine complessivo di dieci giorni.

Le questioni sono fondate con riguardo ai frammenti normativi ora richiamati, per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di quella concorrente statale relativa alla determinazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute.

Quanto al primo profilo, le disposizioni impugnate violano l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost. in quanto coinvolgono scelte - attinenti al bilanciamento tra il dovere di tutela della vita umana, discendente dall'art. 2 Cost., e il principio dell'autonomia del paziente nelle decisioni che coinvolgono il proprio corpo - che necessitano di uniformità di trattamento sul territorio nazionale, *per ragioni imperative di eguaglianza, ratio ultima della riserva allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di "ordinamento civile", disposta dalla Costituzione.*

Quanto al secondo profilo, le medesime disposizioni trascurano che l'accompagnamento delle richieste di accesso al suicidio medicalmente assistito richiede necessariamente un accertamento medico accurato della sussistenza dei relativi requisiti, sia sotto il profilo della condizione sanitaria dell'interessato, sia sotto quello della formazione della volontà in modo libero e autonomo. D*eve* essere pertanto sempre consentita la possibilità di svolgere tutti quegli approfondimenti clinici e diagnostici che la Commissione multidisciplinare, *ritenga appropriati, anche eventualmente adottando decisioni interlocutorie, che possono richiedere tempi di verifica non compatibili con gli stringenti termini fissati dalle disposizioni impugnate.* Atteso il "carattere personalistico" delle cure sanitarie, *le previsioni legislative non possono precludere al medico la possibilità di valutare, sulla base delle più aggiornate e accreditate conoscenze tecnico-scientifiche, il singolo caso.*

L'art. 5, commi 1, 4, secondo periodo, e 5, e l'art. 6, commi 1, secondo periodo, 5, secondo periodo, e 6 sono pertanto dichiarati costituzionalmente illegittimi dalla Consulta per violazione dell'art.117, secondo comma, lettere *l)*, Cost., in riferimento alla materia "ordinamento civile" e dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento alla materia "tutela della salute".

Le restanti disposizioni dettate dagli artt. 5 e 6, che disciplinano nel dettaglio la verifica dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito e la determinazione delle relative modalità di attuazione, si sottraggono, invece, alle censure statali, mantenendosi nell'ambito di una disciplina di dettaglio in materia di tutela della salute, all'interno dei limiti fissati dai principi fondamentali desumibili dalla legge dello Stato.

La Corte procede poi all'esame dell'art. 7, relativo alla fase attuativa del suicidio medicalmente assistito.

Il comma 1 di tale disposizione impegna le aziende unità sanitarie locali ad assicurare, nelle forme previste dal protocollo, il supporto tecnico e farmacologico nonché l'assistenza sanitaria per la preparazione all'autosomministrazione del farmaco autorizzato, precisando altresì che l'assistenza è fornita dal personale sanitario su base volontaria ed è considerata come attività istituzionale da svolgersi in orario di lavoro. Tale disposizione è costituzionalmente illegittima poiché invade la riserva allo Stato della fissazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute. Essa, infatti, non si pone come attuazione nel dettaglio di preesistenti principi fondamentali rinvenibili nella legislazione statale, ma come una illegittima determinazione degli stessi da parte della legislazione regionale, determinando *una vera e propria, non consentita, "regionalizzazione" dei medesimi principi.*

La Corte al contempo si premura di precisare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della l.r. Toscana 16/2025 lascia intatto il diritto della persona, in relazione alla quale siano state positivamente verificate le condizioni per l'accesso al suicidio medicalmente assistito, di ottenere dalle aziende del Servizio sanitario regionale il farmaco, i dispositivi eventualmente occorrenti all'autosomministrazione, nonché l'assistenza sanitaria anche

durante l'esecuzione di questa procedura, come del resto affermato nella a sentenza n. 132 del 2025, *che riveste, da questo punto di vista, portata autoapplicativa.*

Quanto al comma 2 dell'art. 7, primo periodo, secondo cui le prestazioni e i trattamenti disciplinati dalla legge regionale costituiscono un livello di assistenza sanitaria superiore rispetto ai livelli essenziali di assistenza, esso invade la competenza legislativa esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, ed è pertanto costituzionalmente illegittimo per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost. *La disposizione impugnata utilizza un concetto relazionale - quello di livello di assistenza sanitaria superiore ai LEA - senza che il legislatore statale abbia ancora operato la determinazione del livello essenziale. Pertanto, nella specie, qualificare come livello superiore una determinata prestazione, equivale comunque a interferire sulla definizione stessa di livello essenziale - peraltro realizzando delle disparità tra i cittadini a seconda che la regione sia o meno in piano di rientro -, che è riservata al legislatore statale.*

E' invece immune da censure il secondo periodo del comma 2 dell'art. 7, ove si dispone che la Regione "fa fronte con risorse proprie agli effetti finanziari connessi a tali prestazioni e trattamenti". La norma non interferisce con la disciplina statale sui LEA, né invade la materia "ordinamento civile" o viola principi fondamentali della materia "tutela della salute".

Per contro, è costituzionalmente illegittimo, per contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute quali risultanti dalla legislazione statale vigente, interpretata alla luce della giurisprudenza costituzionale, l'intero comma 3 dell'art. 7, ai sensi del quale la persona in possesso dei requisiti autorizzata ad accedere al suicidio medicalmente assistito può decidere in ogni momento di sospendere o annullare l'erogazione del trattamento». *Tale disposizione è incoerente con la struttura stessa del suicidio medicalmente assistito, la cui logica esige che sia il paziente medesimo ad autosomministrarsi il farmaco, eventualmente avvalendosi di strumenti tecnici predisposti allo scopo laddove egli non sia in grado di muovere gli arti o di deglutire.*

Quanto al comma 4 dell'art. 7, esso *si limita a stabilire l'ovvio principio che le "aziende unità sanitarie locali conformano i procedimenti disciplinati dalla presente legge alla disciplina statale"*.

L'art. 8, con cui si stabilisce la gratuità delle prestazioni e dei trattamenti effettuati dal servizio sanitario regionale nell'ambito del percorso terapeutico assistenziale del suicidio medicalmente assistito, esprime una scelta legislativa che non è in contrasto con alcuno dei parametri evocati dal ricorso statale.

L'art. 9 a sua volta è una norma finanziaria meramente accessoria rispetto alla precedente, che non contrasta con alcuno dei parametri evocati dal ricorso statale.

La Corte esamina infine il terzo motivo di ricorso, rivolto specificamente contro gli artt. 3, 4, 5 e 6 della legge regionale censurata, con cui si assume che tali disposizioni contrastino da un lato con la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale e civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost. in relazione all'art. 2, comma 7, della legge 11 gennaio 2018, n. 3 (Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute); dall'altro con la competenza legislativa esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., in relazione all'art. 1, commi 556, 557 e 558 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge di stabilità 2016").

La prima questione non è fondata. L'art. 2, comma 7, della legge n. 3 del 2018 demanda a un decreto del Ministro della salute, da adottare previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, l'individuazione dei comitati etici territoriali. Tali comitati sono stati in effetti disciplinati, da ultimo, dai decreti del Ministro della salute 26 gennaio 2023 (Individuazione di quaranta comitati etici territoriali) e 30 gennaio 2023 (Definizione dei criteri per la composizione e il funzionamento dei comitati etici territoriali),

Secondo il ricorrente la commissione multidisciplinare istituita dall'art. 3 della l.r. Toscana 16/2025, in quanto organismo di esclusiva provenienza regionale, non potrebbe essere fatta rientrare

tra i comitati etici individuati dalla normativa statale oggi vigente, dovendosi dunque escludere che la valutazione richiesta dalla Corte ai fini della scriminante dalla responsabilità penale possa essere rimessa a organismi di volta in volta creati, con regole autonome, da ciascuna Regione.

In realtà, osserva la Corte, l'attribuzione - nella Regione Toscana - al comitato per l'etica nella clinica della funzione consultiva nella procedura di accesso al suicidio medicalmente assistito non contrasta con le fonti statali evocate, poiché il citato d.m. 26 gennaio 2023 consente alle Regioni di mantenere operativi i comitati etici esistenti nel territorio di competenza, ma non inclusi nell'elenco dei comitati etici territoriali di cui al decreto stesso, purché tali comitati operino per funzioni diverse da quelle attribuite in via esclusiva agli stessi comitati etici territoriali.

Come emerge dall'intesa della Conferenza Stato - Regioni richiamata nelle premesse del decreto, le Regioni e le province autonome hanno espresso l'intesa subordinatamente "alla conferma che, nelle more dell'adozione di un provvedimento dedicato, i pareri previsti con riferimento al suicidio medicalmente assistito continuano ad essere di competenza dei Comitati etici esistenti, ai quali questa funzione è stata attribuita a livello territoriale". Nel caso della Regione Toscana, l'attribuzione di questi pareri spetta, in forza della deliberazione della Giunta regionale 23 marzo 2020, n. 383, agli esistenti comitati per l'etica nella clinica, organismi indipendenti di livello aziendale disciplinati dall'art. 99 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005 (Disciplina del servizio sanitario regionale).

Allo stesso modo, il ruolo attribuito dalla legge censurata alla commissione multidisciplinare (quello di verificare la rispondenza delle specifiche condizioni patologiche della persona che richiede l'assistenza al suicidio ai requisiti fissati dalle sentenze n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024 e la sua piena capacità di prendere decisioni libere e consapevoli, nonché quello di determinare le modalità di attuazione dell'assistenza al suicidio.) non si sovrappone al ruolo proprio dei comitati etici territoriali, cui la sentenza n. 242 del 2019 ha affidato, nelle more dell'intervento del legislatore, il compito di *"garantire la tutela delle situazioni di particolare vulnerabilità"*, esprimendo un parere sul caso. *Si tratta di funzioni diverse, rispetto alle quali la legge regionale impugnata non determina alcuna indebita sovrapposizione*.

Parimenti non sono fondate le censure statali che assumono il contrasto degli artt. 3, 4, 5 e 6 con l'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost. Le disposizioni di cui all'art. 1, commi 556, 557 e 558 della legge n. 208 del 2015 prevedono che la Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza nel Servizio sanitario nazionale, istituita presso il Ministero della salute, svolga, tra le altre, le attività di: a) valutazione sistematica delle prestazioni incluse nei LEA; b) acquisizione e valutazione delle proposte di inserimento nei LEA di nuovi servizi, attività e prestazioni; c) valutazione dell'impatto economico delle modifiche ai LEA. Sulla base di tali attività, la Commissione formula annualmente una proposta di aggiornamento dei LEA. *Tuttavia, le disposizioni della legge regionale impugnate non prevedono, né potrebbero prevedere, un livello essenziale di assistenza, limitandosi a regolare profili organizzativi delle strutture sanitarie regionali; e nemmeno potrebbero incidere o comunque influire sulle autonome determinazioni, sul punto, della Commissione statale.*

SENTENZA N. 204
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 della legge della Regione Toscana 14 marzo 2025, n. 16 (Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale 242/2019 e 135/2024), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14 maggio 2025, depositato in cancelleria il successivo 16 maggio, iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

uditi nell'udienza pubblica del 4 novembre 2025 i Giudici relatori Francesco Viganò e Luca Antonini;

uditi gli avvocati dello Stato Giancarlo Caselli e Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Fabio Ciari per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 4 novembre 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 20 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'intera legge reg. Toscana n. 16 del 2025, e più specificamente una serie di sue disposizioni, assumendone complessivamente il contrasto con l'art. 117, commi secondo, lettere *l)* e *m)*, Cost., nonché terzo, Cost., quest'ultimo con riferimento alla materia della tutela della salute.

La legge regionale impugnata, i cui contenuti sono analiticamente illustrati nel *Ritenuto in fatto*, è intitolata «Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale 242/2019 e 135/2024». Secondo il ricorrente:

– in primo luogo, la legge regionale nel suo complesso, e segnatamente il suo art. 1, invaderebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., e comunque – in via subordinata – la competenza legislativa statale concorrente in materia di tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., essendo precluso alle regioni intervenire con legge in tale materia ove la legge statale non abbia provveduto a determinare i principi fondamentali;

– in secondo luogo, la legge regionale nel suo complesso, e segnatamente i suoi artt. 2 e 7, comma 2 – che rispettivamente disciplinano le procedure in materia di suicidio medicalmente assistito e stabiliscono che le prestazioni e i trattamenti «costituiscono un livello di assistenza sanitaria superiore rispetto ai livelli essenziali di assistenza» –invaderebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., nonché la competenza legislativa statale concorrente in materia di tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.;

– infine, e in via subordinata, gli artt. 3, 4, 5 e 6 della legge regionale, nella parte in cui istituiscono e disciplinano la Commissione multidisciplinare permanente e prevedono il ruolo consultivo del Comitato per l'etica nella clinica, invaderebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost. in relazione al parametro interposto rappresentato dall'art. 2, comma 7, della legge n. 3 del 2018, che detta la disciplina dei comitati etici; nonché la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., in relazione al parametro interposto di cui all'art. 1, commi 556, 557 e 558, della legge n. 208 del 2015; disposizioni, queste ultime, che disciplinano «le modalità necessariamente condivise tra Stato e Regioni di definizione e di aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza sanitaria».

2.– Nel merito, possono anzitutto essere esaminati congiuntamente i primi due motivi di ricorso, con i quali il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'intera legge regionale, assumendo in via principale l'invasione della competenza legislativa statale esclusiva nelle materie «ordinamento civile e penale» (primo motivo) e «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni» (secondo motivo), nonché, in via subordinata, della competenza legislativa statale concorrente in materia di tutela della salute, dal momento che la Regione sarebbe intervenuta con legge in un ambito nel quale la legge statale non ha ancora determinato i principi fondamentali della materia (primo motivo).

L'esame di tali motivi richiede una premessa di carattere generale.

2.1.– La legge regionale impugnata definisce le proprie finalità all'art. 1, affermando di volere disciplinare «le modalità organizzative per l'attuazione di quanto disposto dalle sentenze della Corte costituzionale» n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024, relative al suicidio medicalmente assistito.

Tale finalità è ulteriormente chiarita nel preambolo, ai punti 6 e 7, in cui si dichiara che la Regione intende dettare, «nell'esercizio delle proprie competenze in materia di tutela della salute, e in attuazione di una sentenza immediatamente esecutiva, […] norme a carattere organizzativo e procedurale, per disciplinare in modo uniforme sul proprio territorio l'esercizio delle funzioni che la giurisprudenza costituzionale attribuisce alle aziende sanitarie nella materia di cui trattasi» (punto 6), osservandosi ulteriormente che l'introduzione della disciplina regionale «serve a definire i tempi e le modalità inerenti alla procedura indicata dalla Corte costituzionale e, dunque, ad eliminare eventuali residui di incertezza e problematicità rispetto all'erogazione di una prestazione sanitaria suddivisa in più fasi, dalla verifica delle condizioni alla verifica delle modalità di autosomministrazione del farmaco che possa garantire una morte rapida, indolore e dignitosa» (punto 7).

L'intenzione espressa del legislatore regionale è, dunque, quella di dettare norme a carattere meramente organizzativo e procedurale, al fine di disciplinare in modo uniforme l'assistenza da parte del Servizio sanitario regionale alle persone che – trovandosi nelle condizioni stabilite da questa Corte nella sentenza n. 242 del 2019, così come ulteriormente precisate nella sentenza n. 135 del 2024 – chiedano di essere aiutate a morire. In tal modo, la legge regionale intende in effetti regolare le prestazioni che la pubblica amministrazione regionale, e segnatamente le singole aziende sanitarie locali regionali, sono tenute a fornire sulla base dei principi enunciati dalla giurisprudenza di questa Corte.

Disciplinando l'attività delle aziende sanitarie locali toscane, la legge regionale impugnata afferisce, *prima facie*, alla materia della tutela della salute, oggetto di competenza legislativa regionale concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

2.2.– Contrariamente a quanto sostenuto nel ricorso statale, l'esercizio di tale competenza da parte del legislatore regionale non può ritenersi precluso dalla circostanza che lo Stato non abbia ancora provveduto, nonostante i numerosi inviti formulati da questa Corte, all'approvazione di una legge che disciplini in modo organico, nell'intero territorio nazionale, l'accesso alla procedura medicalizzata di assistenza al suicidio.

Infatti, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «le Regioni, per poter esercitare le proprie potestà legislative di tipo concorrente, non devono attendere l'eventuale determinazione dei principi fondamentali da parte dello Stato» (sentenza n. 94 del 2003, punto 4.1. del *Considerato in diritto*; nello stesso senso, sentenze n. 120 del 2005, punto 4 del *Considerato in diritto*, n. 359 del

2003, punto 3 del *Considerato in diritto*, n. 196 del 2003, punto 4 del *Considerato in diritto*, nonché, più di recente, sentenza n. 166 del 2021, punto 3.2. del *Considerato in diritto*), in quanto i principi fondamentali della materia possono essere tratti non solo dalle leggi statali espressamente rivolte a tale scopo, ma anche dal complesso delle leggi statali già in vigore (sentenze n. 424 del 2005, punto 2.3. del *Considerato in diritto*, n. 319 del 2005, punto 2.2. del *Considerato in diritto*, n. 120 del 2005, punto 4 del *Considerato in diritto*, n. 359 del 2003, punto 3 del *Considerato in diritto*, n. 353 del 2003, punto 2 del *Considerato in diritto*, n. 201 del 2003, punto 4 del *Considerato in diritto*, n. 196 del 2003, punto 4 del *Considerato in diritto*, n. 94 del 2003, punto 4.1. del *Considerato in diritto*, n. 533 del 2002, punto 8 del *Considerato in diritto*, n. 282 del 2002, punto 4 del *Considerato in diritto*).

Tale principio ha trovato del resto conferma, a livello di legislazione ordinaria, nell'art. 1, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), a tenore del quale «[n]elle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti».

Nel caso oggi all'esame, i principi fondamentali della materia relativi alla disciplina delle procedure di accesso al suicidio medicalmente assistito si possono desumere dalla legislazione statale vigente, letta alla luce delle sentenze di questa Corte.

In particolare, vengono qui in considerazione:

– gli artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017, che regolano la modalità di rifiuto e interruzione dei trattamenti di sostegno vitale, e che sono stati utilizzati dalla sentenza di questa Corte n. 242 del 2019 come punti di riferimento già presenti nella legislazione vigente ai fini della configurazione della procedura medicalizzata per la valutazione della richiesta di suicidio assistito, nelle more dell'auspicato intervento del legislatore statale;

– la legge 15 marzo 2010, n. 38 (Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore), che tutela e garantisce l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore da parte del malato inserendole nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza, e che parimenti è stata richiamata dalla citata sentenza n. 242 del 2019 e dalle successive sentenze n. 135 del 2024 e n. 66 del 2025 al fine di sottolineare la doverosa ed effettiva messa a disposizione di tali prestazioni;

– l'art. 14, terzo comma, lettera *q)*, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), in base al quale le aziende unità sanitarie locali provvedono, tra l'altro, «agli accertamenti, alle certificazioni ed a ogni altra prestazione medico-legale spettanti al servizio sanitario nazionale»: accertamenti, prescrizioni e prestazioni tra le quali si iscrivono quelli necessari, secondo le sentenze di questa Corte, nell'ambito della procedura medicalizzata di assistenza al suicidio.

2.3.– La riconducibilità *prima facie* della legge regionale impugnata alla materia di competenza legislativa concorrente «tutela della salute», nell'ambito dei principi fondamentali desumibili dalle disposizioni appena richiamate, non esclude tuttavia che singole disposizioni di tale legge possano, al tempo stesso, illegittimamente invadere sfere di competenza riservate alla legislazione statale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, Cost.

2.4.– Conviene, in proposito, sgomberare subito il campo dalla censura mossa all'intera legge reg. Toscana n. 16 del 2025 di violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento penale. Tale censura è, in effetti, infondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «una norma regionale deve ritenersi invasiva della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento penale […] quando incida su fattispecie penali, modifichi i presupposti per la loro applicazione o introduca nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale», ovvero «allorché produca "effetti sanzionatori ulteriori conseguenti alla commissione di un reato" (sentenza n. 172 del 2017)» (sentenza n. 248 del 2019, punto 3 del *Considerato in diritto*) o ancora laddove realizzi una non consentita novazione della fonte.

La legge regionale impugnata, nel suo complesso, salvo quanto si dirà *infra* (punto 4), non produce alcuno di tali effetti. L'area di non punibilità di condotte astrattamente sussumibili nella

fattispecie penale di istigazione o aiuto al suicidio di cui all'art. 580 cod. pen. resta, infatti, quella determinata dalla citata sentenza n. 242 del 2019, che nel proprio dispositivo ha individuato sei requisiti – quattro sostanziali e due procedimentali – in presenza dei quali l'applicazione della norma penale produrrebbe un risultato incompatibile con la Costituzione. La legge regionale impugnata non modifica in alcun modo i quattro requisiti sostanziali, affidandone la verifica allo stesso Servizio sanitario regionale, al quale è altresì conferito il compito di stabilire le modalità di esecuzione del suicidio assistito, previa acquisizione del parere del comitato sugli aspetti etici (comitato che, come si dirà più innanzi, svolge in Toscana le funzioni dei comitati etici nella generalità del territorio nazionale): in conformità, dunque, anche ai due requisiti procedimentali individuati dalla sentenza n. 242 del 2019 («sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente»).

Né, come invece lamenta l'Avvocatura generale dello Stato, la legge regionale impugnata crea di per sé una ingiustificata disparità sul territorio nazionale nel rendere operativa nel solo territorio toscano una causa di non punibilità rispetto a un reato disciplinato dal codice penale. L'area di non punibilità è, infatti, nell'intero territorio nazionale quella individuata dalla sentenza n. 242 del 2019, che affida al servizio sanitario e ai comitati etici il riscontro nel caso concreto dei quattro requisiti sostanziali per l'accesso alla procedura medicalizzata di assistenza al suicidio: con ciò gravando direttamente lo stesso servizio sanitario e i comitati etici, in tutto il territorio nazionale, dei relativi compiti, il cui adempimento è necessario ai fini della tutela dei diritti costituzionali di cui la persona – in presenza dei quattro requisiti sostanziali individuati – è titolare, a prescindere dalla circostanza che l'attività dei servizi sanitari regionali e dei comitati etici ivi operanti sia stata o meno regolata nel dettaglio dalla legge (statale o regionale che sia).

2.5.– Più articolata è, invece, la valutazione dell'allegata violazione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile.

L'Avvocatura dello Stato sostiene che la legge regionale impugnata, lungi dal disciplinare esclusivamente profili organizzativi e procedimentali relativi all'assistenza che le aziende sanitarie regionali debbono prestare ai pazienti che si trovino nelle condizioni indicate dalla sentenza n. 242 del 2019, incida in realtà sull'estensione concreta dei loro diritti personalissimi, tra cui la vita e l'integrità fisica, innovando così nella materia dell'ordinamento civile, che deve essere regolata unitariamente nell'intero territorio nazionale.

La difesa statale evoca, in particolare, il precedente rappresentato dalla sentenza n. 262 del 2016, nella quale questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittime due leggi della Regione Friuli-Venezia Giulia che disponevano l'istituzione di un registro regionale per la raccolta delle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario e per la donazione di organi e tessuti *post mortem*, determinando altresì la forma, l'oggetto, i destinatari di tali dichiarazioni, nonché le modalità della loro raccolta e conservazione in apposite banche dati presso le aziende sanitarie locali.

Analogamente, va considerato che nella sentenza n. 253 del 2006, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittime due disposizioni di una legge regionale toscana che disciplinavano la possibilità di delega a terzi dell'espressione del consenso ai trattamenti sanitari e le caratteristiche del consenso ai trattamenti di modifica del genere.

In entrambi i casi, tuttavia, le disposizioni regionali annullate avevano disciplinato diritti all'epoca ancora non riconosciuti nella legislazione statale, che esse avevano inteso introdurre *ex novo*, ovvero (nel caso di una delle disposizioni toscane annullate con la sentenza n. 253 del 2006) avevano indebitamente modificato le modalità di esercizio dei diritti previsti dalla corrispondente normativa statale.

La legge regionale in questa sede impugnata, invece, non si muove in una situazione di analogo "vuoto normativo". Infatti, la legge statale già regola puntualmente la possibilità e le modalità di rinuncia o rifiuto, da parte del paziente, di trattamenti sanitari necessari alla sopravvivenza (artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017); e proprio tale disciplina è stata estesa da questa Corte, nella sentenza n. 242 del 2019, alla procedura medicalizzata di assistenza al suicidio, al fine di evitare risultati

irragionevoli e lesivi dei diritti costituzionali di una persona che sia già titolare del diritto di rifiutare i trattamenti di sostegno vitale, e che tuttavia ritenga maggiormente conforme alla propria nozione di dignità congedarsi dalla vita in modo più rapido, senza essere «costrett[a] a subire un processo più lento e più carico di sofferenze per le persone che gli sono care» (punto 2.3. del *Considerato in diritto*), quale quello che deriverebbe dalla interruzione dei trattamenti.

La legge regionale impugnata non intende, dunque, riconoscere nella Regione Toscana un diritto che in altre regioni non è riconosciuto, come invece era accaduto per effetto delle disposizioni delle leggi regionali annullate con le sentenze n. 253 del 2006 e n. 262 del 2016, ma mira dichiaratamente a disciplinare nel dettaglio le modalità per l'attuazione di garanzie e procedure, i cui tratti essenziali – uniformi in tutto il territorio nazionale – già si rinvengono, come sopra argomentato, nell'ordinamento vigente alla luce delle sentenze di questa Corte n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024.

Come meglio si dirà, tuttavia, nel dettare tale disciplina procedimentale in taluni casi le disposizioni della legge regionale impugnata finiscono per riprodurre indebitamente o addirittura per incidere indirettamente sull'estensione concreta dei diritti in gioco.

Ciò impone un esame analitico, disposizione per disposizione, della legge regionale impugnata, al fine di accertare se la disciplina regionale incorra nei vizi segnalati.

2.6.– *Mutatis mutandis*, considerazioni analoghe devono essere svolte per quanto riguarda l'ulteriore censura di violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

La legge regionale impugnata, nel suo complesso, disciplina l'attività che il Servizio sanitario regionale è tenuto a svolgere secondo l'ordinamento vigente, così come conformato dai principi ordinamentali enunciati dalle suddette sentenze di questa Corte. Sotto questo profilo, essa non introduce dunque alcun nuovo livello essenziale di assistenza, né modifica la corrispondente disciplina statale.

Ciò che, invece, alla legislazione regionale deve ritenersi precluso è stabilire essa stessa che cosa rientri e che cosa non rientri nei livelli essenziali di assistenza sanitaria, trattandosi all'evidenza di materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost.

2.7.– Per altro verso ancora, la legge regionale impugnata si rivelerebbe costituzionalmente illegittima qualora – pur mantenendosi nell'ambito della materia «tutela della salute» – non si limitasse a dettare una disciplina di dettaglio, ma pretendesse di sovrapporsi indebitamente, o addirittura di modificare gli stessi principi fondamentali in materia di tutela della salute stabiliti dalla legislazione statale, in violazione – questa volta – del terzo comma dell'art. 117 Cost.

2.8.– In conclusione, i primi due motivi di ricorso non possono essere accolti laddove sono rivolti contro l'intera legge regionale.

Le singole censure in essi articolate dovranno invece essere valutate in relazione a ciascuna disposizione della legge (*infra*, 3-10).

3.– Prendendo allora le mosse dall'art. 1, ritiene questa Corte che esso si sottragga a tutte le censure formulate dal ricorrente. Tale disposizione si limita, infatti, a dichiarare la finalità della legge reg. Toscana n. 16 del 2025 di disciplinare le «modalità organizzative per l'attuazione di quanto disposto dalle sentenze della Corte costituzionale 25 settembre 2019, n. 242 e 1° luglio 2024, n. 135, relative al suicidio medicalmente assistito». Essa, dunque, enuncia semplicemente la finalità di fornire – attraverso una legge riconducibile alla competenza concorrente legislativa in materia di tutela della salute – indicazioni operative di dettaglio al Servizio sanitario regionale per assicurare l'assistenza alle persone che si trovino nelle condizioni indicate dalla sentenza n. 242 del 2019, così come precisate nella successiva sentenza n. 135 del 2024.

4.– A conclusioni opposte deve pervenirsi per l'art. 2 della legge regionale impugnata, che direttamente individua, «[f]ino all'entrata in vigore della disciplina statale», i requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito facendo espresso rinvio alle sentenze n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024, e alle modalità previste dagli artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017.

La disposizione viola l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost. in riferimento alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale.

Da un lato, le sentenze n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024, definendo l'ambito applicativo della causa di non punibilità dell'aiuto al suicidio ed enunciandone i requisiti di accesso, hanno innovato l'ordinamento civile e penale.

Dall'altro, nella disposizione impugnata il richiamo alle suddette sentenze realizza una novazione dei principi ordinamentali in esse contenuti, che produce l'effetto di definire nella legislazione regionale, irrigidendoli, i requisiti per l'accesso al suicidio assistito e, indirettamente, i contorni dell'esimente all'art. 580 cod. pen. così come individuata dalle sentenze di questa Corte.

Secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, la novazione delle fonti in materia civile (*ex multis*, sentenza n. 69 del 2024) e penale (*ex multis*, sentenza n. 35 del 2011) non è consentita al legislatore regionale e si risolve in una violazione delle competenze statali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost.

Infatti, «[l]'invasione della competenza legislativa statale si rileva già solo in presenza di una novazione delle fonti (di recente, sentenza n. 239 del 2022 e, nella materia "ordinamento civile", sentenze n. 153 del 2021 e n. 234 del 2017), che nel tempo sono suscettibili di modificazioni e integrazioni» (sentenza n. 69 del 2024, punto 6.2.1. del *Considerato in diritto*) secondo le modalità di innovazione dell'ordinamento costituzionalmente previste.

Da tale premessa si deve inferire che alla regione è altresì precluso cristallizzare nelle proprie disposizioni principi ordinamentali affermati da questa Corte in un determinato momento storico – in astratto, peraltro, anch'essi suscettibili di modificazioni – e oltretutto nella dichiarata attesa di un intervento del legislatore statale.

La stessa sentenza n. 135 del 2024, richiamata dalla disposizione impugnata, ha infatti avuto cura di precisare come «compito di questa Corte non sia quello di sostituirsi al legislatore nella individuazione del punto di equilibrio in astratto più appropriato tra il diritto all'autodeterminazione di ciascun individuo sulla propria esistenza e le contrapposte istanze di tutela della vita umana, sua e dei terzi; bensì, soltanto, quello di fissare il limite minimo, costituzionalmente imposto alla luce del quadro legislativo oggetto di scrutinio, della tutela di ciascuno di questi principi, restando poi ferma la possibilità per il legislatore di individuare soluzioni che assicurino all'uno o all'altro una tutela più intensa […]. Ciò fermo restando, in ogni caso, il dovere della Repubblica – in forza degli artt. 2, 3, secondo comma, e 32 Cost., oltre che dell'art. 2 CEDU – di assicurare a questi pazienti tutte le terapie appropriate, incluse quelle necessarie a eliminare o, almeno, a ridurre a proporzioni tollerabili le sofferenze determinate dalle patologie di cui sono affetti; e assieme il dovere di assicurare loro ogni sostegno di natura assistenziale, economica, sociale, psicologica» (punto 7.2. del *Considerato in diritto*).

La legislazione regionale, pertanto, in riferimento a questi delicati bilanciamenti, che attengono essenzialmente alla materia dell'ordinamento civile e penale, non può pretendere di agire in via suppletiva della legislazione statale, neppure in via transitoria, per così dire "impossessandosi" dei principi ordinamentali individuati da questa Corte.

L'art. 2 della legge regionale impugnata va, dunque, dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., con assorbimento delle restanti censure.

5.– Quanto all'art. 3 della legge regionale impugnata, esso resta invece immune da tutte le censure prospettate.

La disposizione prevede l'istituzione, presso le aziende sanitarie locali, di commissioni permanenti, deputate all'esame della sussistenza dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito e alla verifica o definizione delle relative modalità di attuazione.

Si tratta di commissioni multidisciplinari, destinate a essere integrate di volta in volta da un medico specialista della patologia da cui è affetta la persona che richiede il suicidio medicalmente assistito.

In questi termini, le disposizioni impugnate non afferiscono alle competenze esclusive statali evocate dal ricorrente, ma si configurano come statuizioni di carattere organizzativo, riconducibili a

una disciplina di dettaglio in materia di tutela della salute, quindi di competenza regionale in quanto attuative di principi fondamentali che, anche alla luce delle sentenze di questa Corte n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024, la Regione ha potuto evincere da diverse leggi statali che disciplinano specifiche attività di accertamento.

Tra queste c'è l'art. 14, terzo comma, lettera *q)*, della legge n. 833 del 1978, in base al quale le aziende sanitarie locali provvedono, tra l'altro, «agli accertamenti, alle certificazioni ed a ogni altra prestazione medico-legale spettanti al servizio sanitario nazionale».

Va peraltro constatato che l'art. 3, comma 4, della legge regionale impugnata prevede la partecipazione alla commissione su base volontaria, in coerenza anche con quanto affermato da questa Corte, ad avviso della quale non sussiste un obbligo di procedere al suicidio assistito in capo ai medici, restando affidato «alla coscienza del singolo medico scegliere se prestarsi, o no, a esaudire la richiesta del malato» (sentenza n. 242 del 2019, punto 6 del *Considerato in diritto*).

6.– Quanto all'art. 4, anch'esso si sottrae a tutte le censure del rimettente, salvo che per l'inciso – contenuto nel comma 1 – «, o un suo delegato,», che invade la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

Questa disposizione disciplina le modalità di accesso al suicidio medicalmente assistito, in particolare normando la procedura di presentazione dell'istanza per l'accertamento dei relativi requisiti nonché per l'approvazione o la definizione delle relative modalità di attuazione.

Tale disciplina nel suo complesso non esorbita dai limiti di una legislazione di dettaglio in materia di tutela della salute, all'interno dei limiti fissati dai principi fondamentali desumibili dalla legislazione dello Stato, nel senso sopra precisato; non stabilisce nuovi diritti della persona né indebitamente si sovrappone alla relativa disciplina statale; né, ancora si sovrappone alla determinazione da parte della legge statale dei livelli essenziali delle prestazioni.

Le censure statali colgono, però, nel segno quando si dolgono della previsione della possibilità che l'istanza sia presentata da un delegato del paziente, anziché dal paziente medesimo.

Tale previsione deroga vistosamente al quadro normativo fissato dalla legge n. 219 del 2017, nel quale la procedura medicalizzata di assistenza al suicidio è stata collocata dalla giurisprudenza di questa Corte. L'art. 1, comma 4, della legge n. 219 del 2017 stabilisce che la volontà del paziente è acquisita «nei modi e con gli strumenti più consoni alle condizioni del paziente» e documentata «in forma scritta o attraverso videoregistrazioni o, per la persona con disabilità, attraverso dispositivi che le consentano di comunicare». Tale disposizione è, invero, testualmente riferita al «consenso informato» del paziente alla interruzione del trattamento; ma ad essa la sentenza n. 242 del 2019 fa espresso riferimento, quale soluzione esistente nella legislazione per disciplinare la diversa ipotesi della richiesta di aiuto al suicidio da parte della persona che si trovi nelle condizioni che tale richiesta legittimano, in base alla medesima sentenza.

Ora, l'art. 1, comma 4, della legge n. 219 del 2017 presuppone inequivocabilmente che la volontà di interrompere le cure (ovvero, in seguito alla sentenza n. 242 del 2019, di accedere al suicidio assistito) sia espressa personalmente – con le modalità ivi indicate, che assicurano la possibilità di esprimere la volontà anche a persone con disabilità nella sfera comunicativa –, e non già tramite un delegato, come invece prevede la legge toscana impugnata. Ciò, del resto, appare coerente con la necessità di assicurare che la decisione di congedarsi dalla vita sia presa direttamente dalla persona, che deve avere la piena capacità di assumere decisioni libere e consapevoli, restando altresì sempre ferma – come precisa il comma 5 dello stesso art. 1 – la possibilità di modificare in qualsiasi momento la propria scelta.

Ne deriva l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, limitatamente all'inciso «, o un suo delegato,», per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., con assorbimento delle restanti censure.

Conseguentemente, il Servizio sanitario regionale dovrà porre l'interessato in condizione di formulare personalmente la propria istanza, eventualmente con le modalità previste dall'art. 1, comma 4, della legge n. 219 del 2017.

7.– Possono a questo punto essere esaminati congiuntamente gli artt. 5 e 6 della legge regionale impugnata, che disciplinano rispettivamente le procedure per la verifica dei requisiti per l'accesso al suicidio assistito e per la determinazione delle relative modalità di attuazione.

7.1.– Meritano anzitutto attenta analisi i plurimi frammenti normativi che, in queste disposizioni, stabiliscono la durata di tali procedure.

In particolare, i commi 1, 4, secondo periodo, e 5 dell'art. 5 prevedono stringenti termini per la verifica dei requisiti di accesso al suicidio medicalmente assistito; in tal senso dispone anche l'art. 6, commi 1, secondo periodo, 5, secondo periodo, e 6, con riguardo all'«approvazione o definizione» delle modalità di attuazione del suicidio medicalmente assistito.

Più precisamente, le citate disposizioni dell'art. 5 prevedono che: a) la conclusione dell'intera procedura per la verifica dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito avvenga entro venti giorni dal ricevimento dell'istanza, precisando che il termine è sospendibile una sola volta, per non più di cinque giorni, per accertamenti clinico diagnostici; b) l'espressione del parere del Comitato sugli aspetti etici avvenga entro sette giorni dal ricevimento della documentazione; c) l'invio della richiesta a tale Comitato da parte della Commissione sia effettuato in tempo utile a garantire comunque l'osservanza del termine complessivo di venti giorni per la conclusione della procedura di verifica.

Quelle dell'art. 6 stabiliscono che: a) la Commissione concluda la procedura di approvazione o definizione delle modalità di attuazione del suicidio medicalmente assistito entro dieci giorni dalla comunicazione all'interessato della sussistenza dei requisiti per accedervi; b) entro cinque giorni dal ricevimento della documentazione il Comitato per l'etica nella clinica si esprima sull'adeguatezza del protocollo sulle modalità di attuazione, redatto dal medico di fiducia della persona interessata o definito dalla Commissione in accordo con la persona stessa; c) la Commissione richieda il parere a tale Comitato in tempo utile affinché la procedura si concluda entro il termine complessivo di dieci giorni.

Le questioni sono fondate con riguardo ai frammenti normativi ora richiamati, per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost. e di quella concorrente statale relativa alla determinazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui all'art.117, terzo comma, Cost.

Quanto al primo profilo, va rilevato che tali sequenze di termini, scandendo l'intero procedimento e le sue delicate fasi, attengono al «bilanciamento tra il dovere di tutela della vita umana, discendente dall'art. 2 Cost., e il principio dell'"autonomia" del paziente "nelle decisioni che coinvolgono il proprio corpo, e che è a sua volta un aspetto del più generale diritto al libero sviluppo della propria persona"» (sentenza n. 66 del 2025, punto 6.2. del *Considerato in diritto*).

Da questo punto di vista, nel legame con il principio di autodeterminazione, le disposizioni impugnate violano, in primo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost. in quanto coinvolgono scelte che necessitano «di uniformità di trattamento sul territorio nazionale, per ragioni imperative di eguaglianza, *ratio* ultima della riserva allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di "ordinamento civile", disposta dalla Costituzione» (sentenza n. 262 del 2016, punto 5.4. del *Considerato in diritto*).

Le medesime disposizioni, inoltre, trascurano che l'accompagnamento delle richieste di accesso al suicidio medicalmente assistito richiede necessariamente un accertamento medico accurato della sussistenza dei relativi requisiti, sia sotto il profilo della condizione sanitaria dell'interessato, sia sotto quello della formazione della volontà in modo libero e autonomo.

Ferma rimanendo la necessità di una sollecita presa in carico dell'istanza del richiedente, deve essere pertanto sempre consentita la possibilità di svolgere tutti quegli approfondimenti clinici e diagnostici che la Commissione, multidisciplinare e coinvolgente diverse competenze (tra cui quelle psichiatriche, palliative, psicologiche, medico legali, eccetera), ritenga appropriati, anche eventualmente adottando decisioni interlocutorie, che possono richiedere tempi di verifica non compatibili con gli stringenti termini fissati dalle disposizioni impugnate (sul principio dell'autonomia e della responsabilità del medico, in generale, sentenza n. 282 del 2002, punto 4

del *Considerato in diritto*, nonché, nello stesso senso, sentenze n. 162 del 2014, punto 7 del *Considerato in diritto*, e n. 151 del 2009, punto 6.1. del *Considerato in diritto*).

Dato «il "carattere personalistico" delle cure sanitarie» le previsioni legislative, quindi, non possono «precludere al medico la possibilità di valutare, sulla base delle più aggiornate e accreditate conoscenze tecnico-scientifiche, il singolo caso» (sentenza n. 169 del 2017, punto 8 del *Considerato in diritto*) sottoposto alla sua attenzione.

Ciò trova conferma anche nei principi fondamentali desumibili dalla stessa legge n. 219 del 2017, che valorizza e promuove la cosiddetta alleanza terapeutica, ovvero «la relazione di cura e di fiducia tra paziente e medico che si basa sul consenso informato nel quale si incontrano l'autonomia decisionale del paziente e la competenza, l'autonomia professionale e la responsabilità del medico» (art. 1, comma 2).

La determinazione dei termini da parte di una legge regionale in relazione a un procedimento medicalizzato che assume un carattere del tutto peculiare, per nulla assimilabile ai comuni procedimenti amministrativi date le delicatissime valutazioni che implica il porre fine a una vita umana, senz'altro «investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia, collocandosi "all'incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata"» (sentenza n. 338 del 2003, punto 5.1. del *Considerato in diritto*), e più precisamente fra la tutela della sua autodeterminazione e il suo diritto a essere curata efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica, anche attraverso la concreta messa a disposizione di cure palliative efficaci.

Deve, allora, essere ancora una volta ribadita «l'esigenza di adottare opportune cautele affinché "l'opzione della somministrazione di farmaci in grado di provocare entro un breve lasso di tempo la morte del paziente non comporti il rischio di alcuna prematura rinuncia, da parte delle strutture sanitarie, a offrire sempre al paziente medesimo concrete possibilità di accedere a cure palliative diverse dalla sedazione profonda continua, ove idonee a eliminare la sua sofferenza […] in accordo con l'impegno assunto dallo Stato con la citata legge n. 38 del 2010". Il coinvolgimento in un percorso di cure palliative deve costituire, infatti, "un pre-requisito della scelta, in seguito, di qualsiasi percorso alternativo da parte del paziente" (come già prefigurato dall'ordinanza n. 207 del 2018)» (sentenza n. 242 del 2019, punto 2.4. del *Considerato in diritto*).

Del resto, «il contatto con sanitari e con una struttura effettivamente in grado di assicurare la tempestiva attivazione di terapie palliative può garantire il diritto dei pazienti a ricevere informazioni complete sul loro percorso di cura e permettere a ogni persona l'opportunità di confrontarsi con la malattia e con l'ultimo tratto del cammino di vita in maniera dignitosa e libera da sofferenze, anche nella prospettiva di prevenire e ridurre in misura molto rilevante la domanda di suicidio assistito» (sentenza n. 66 del 2025, punto 7.1. del *Considerato in diritto*).

L'art. 5, commi 1, 4, secondo periodo, e 5, e l'art. 6, commi 1, secondo periodo, 5, secondo periodo, e 6 devono quindi essere dichiarati costituzionalmente illegittimi per violazione dell'art.117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., in riferimento alla materia «ordinamento civile» e dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento alla materia «tutela della salute».

7.2.– Le restanti disposizioni dettate dagli artt. 5 e 6 della legge regionale impugnata, che disciplinano nel dettaglio la verifica dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito e la determinazione delle relative modalità di attuazione, assicurando in particolare l'interlocuzione personale diretta con la persona interessata, si sottraggono, invece, alle censure statali, mantenendosi nell'ambito di una disciplina di dettaglio in materia di tutela della salute, all'interno dei limiti fissati dai principi fondamentali desumibili dalla legge dello Stato, nel senso sopra precisato. Tale disciplina, d'altra parte, non stabilisce nuovi diritti della persona, né indebitamente si sovrappone alla disciplina statale relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

8.– Va ora esaminato l'art. 7 della legge regionale impugnata.

8.1.– Il comma 1 di tale disposizione, disciplinando il «[s]upporto alla realizzazione della procedura di suicidio medicalmente assistito», impegna le aziende unità sanitarie locali ad assicurare, nelle forme previste dal protocollo, il supporto tecnico e farmacologico nonché l'assistenza sanitaria per la preparazione all'autosomministrazione del farmaco autorizzato, precisando altresì che

l'assistenza è fornita dal personale sanitario su base volontaria ed è considerata come attività istituzionale da svolgersi in orario di lavoro.

Tale disposizione è costituzionalmente illegittima poiché invade la riserva allo Stato della fissazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, restando assorbito ogni ulteriore profilo di censura.

Essa, infatti, non si pone come attuazione nel dettaglio di preesistenti principi fondamentali rinvenibili nella legislazione statale, ma come una illegittima determinazione degli stessi da parte della legislazione regionale.

È pur vero che la persona rispetto alla quale sia stata positivamente verificata, nelle dovute forme procedurali, la sussistenza di tutte le condizioni indicate da questa Corte è titolare di una «situazione soggettiva tutelata, quale consequenziale proiezione della sua libertà di autodeterminazione, e segnatamente ha diritto di essere accompagnata dal Servizio sanitario nazionale nella procedura di suicidio medicalmente assistito, diritto che, secondo i principi che regolano il servizio, include il reperimento dei dispositivi idonei, laddove esistenti, e l'ausilio nel relativo impiego» (sentenza n. 132 del 2025, punto 4.2. del *Considerato in diritto*).

Tuttavia, la disposizione regionale impugnata, nello stabilire l'obbligatorio coinvolgimento delle aziende sanitarie locali nell'esecuzione del suicidio medicalmente assistito, non detta certo norme di dettaglio, nel senso di un semplice «adeguamento della disciplina regionale ai principi fondamentali» (sentenza n. 66 del 2017, punto 3.3. del *Considerato in diritto*), ma ha una portata normativa che dimostra una vera e propria, non consentita, "regionalizzazione" dei medesimi principi.

Non essendosi «limitata a fissare una disciplina di dettaglio» (sentenza n. 438 del 2008, punto 4 del *Considerato in diritto*), la Regione si è in realtà appropriata dei principi fondamentali, determinando un *vulnus* alla riserva, stabilita dall'art. 117, terzo comma, Cost., alla legislazione statale della loro determinazione.

Va in ogni caso precisato che la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge reg. Toscana n. 16 del 2025 lascia intatto il diritto della persona, in relazione alla quale siano state positivamente verificate le condizioni per l'accesso al suicidio medicalmente assistito, di ottenere dalle aziende del Servizio sanitario regionale il farmaco, i dispositivi eventualmente occorrenti all'autosomministrazione, nonché l'assistenza sanitaria anche durante l'esecuzione di questa procedura, come del resto affermato nella ricordata sentenza n. 132 del 2025, che riveste, da questo punto di vista, portata autoapplicativa.

Resta peraltro fermo che il personale sanitario, di fronte all'irreversibilità delle conseguenze dell'atto suicida, dovrà porre speciale cura nel verificare la persistenza della piena e consapevole volontà della persona di concludere la propria vita e l'assenza di indebiti condizionamenti nel momento dell'esecuzione, dal momento che è «proprio la tutela della libertà di autodeterminazione a giustificarne, innanzitutto affinché sia genuina e responsabile, il bilanciamento con il dovere dello Stato di tutela della vita» (sentenza n. 66 del 2025); con conseguente opportunità che il personale sanitario coinvolto – anche al fine di evitare possibili responsabilità penali – attesti le modalità esecutive della procedura e l'esito della stessa.

Se è vero infatti che il suicidio assistito, per un verso, «amplia gli spazi riconosciuti all'autonomia della persona nel decidere liberamente sul proprio destino», esso «crea – al tempo stesso – rischi che l'ordinamento ha il dovere di evitare, in adempimento del dovere di tutela della vita umana che, esso pure, discende dall'art. 2 Cost.» (sentenza n. 66 del 2025, punto 7 del *Considerato in diritto*, e negli stessi termini sentenza n. 135 del 2024, punto 7.2. del *Considerato in diritto*), con ogni misura che si riveli necessaria rispetto allo scopo di tutelare, in particolare, le persone più deboli e vulnerabili, che potrebbero essere indotte a farsi anzitempo da parte.

8.2.– Quanto al comma 2 dell'art. 7, il suo primo periodo – a tenore del quale «[l]e prestazioni e i trattamenti disciplinati dalla legge regionale costituiscono un livello di assistenza sanitaria superiore rispetto ai livelli essenziali di assistenza» – invade la competenza legislativa esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, ed è pertanto costituzionalmente

illegittimo per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., con assorbimento delle ulteriori censure.

Non è dirimente il rilievo della resistente rivolto a precisare, da un lato, che nel caso in esame la legge regionale non determinerebbe alcun livello di prestazione, limitandosi a intervenire su aspetti organizzativi e gestori di tale disciplina e, dall'altro, che la giurisprudenza costituzionale avrebbe sempre consentito alle regioni, non in piano di rientro, nell'ambito delle proprie competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela (richiamando le sentenze di questa Corte n. 297 del 2012, n. 207 del 2010 e n. 248 del 2006).

Nemmeno rileva il richiamo, operato dalla difesa regionale, alla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 20 luglio 2016, n. 3297) relativa alla procreazione medicalmente assistita eterologa, che, nel periodo intercorrente tra il riconoscimento della sua liceità, avvenuto per effetto della sentenza n. 162 del 2014 di questa Corte, e il successivo inserimento nei livelli essenziali di assistenza, avrebbe affermato la possibilità per le regioni non sottoposte al piano di rientro di riconoscere prestazioni sanitarie aggiuntive rispetto ai LEA.

Non è, infatti, qui in discussione la possibilità per la Regione di ammettere, nella propria autonomia costituzionale, l'erogazione di una determinata prestazione laddove abbia disponibilità finanziarie utili a tal fine, come del resto previsto dal secondo periodo del comma 2 dell'impugnato art. 7, peraltro facendo riferimento a risorse che esulano dal perimetro del bilancio sanitario della regione e attengono a quello relativo alle prestazioni sociali (nella specie, rientranti nella Missione 12, relativa a «Diritti sociali, politiche sociali e famiglia»).

Piuttosto, rileva la definizione legislativa compiuta dalla disposizione impugnata, che, facendo esplicito riferimento a un livello di assistenza sanitaria ulteriore, evoca comunque e illegittimamente, dal punto di vista dell'assetto costituzionale delle competenze, la categoria dei «livelli essenziali di assistenza».

Questa Corte ha più volte sottolineato che «l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., «si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto» (sentenze n. 168 e n. 50 del 2008, rispettivamente punti 3.2.3. e 4 del *Considerato in diritto* e, nello stesso senso, sentenza n. 387 del 2007, punto 5.1. del *Considerato in diritto*). Siffatto titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile «in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (*ex multis*, sentenze n. 273 e n. 247 del 2020, rispettivamente punti 4.1. e 13 del *Considerato in diritto*) e con esso è stato attribuito «al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto» (sentenze n. 125 del 2015 e n. 111 del 2014, rispettivamente punti 4.1. e 7.3. del *Considerato in diritto*).

La disposizione impugnata utilizza quindi un concetto relazionale – quello di livello di assistenza sanitaria superiore ai LEA – senza che il legislatore statale abbia ancora operato la determinazione del livello essenziale. Pertanto, nella specie, qualificare come livello superiore una determinata prestazione, equivale comunque a interferire sulla definizione stessa di livello essenziale – peraltro realizzando delle disparità tra i cittadini a seconda che la regione sia o meno in piano di rientro –, che è riservata al legislatore statale.

8.3.– Resta invece immune da censure il secondo periodo del comma 2 dell'art. 7, ove si dispone in particolare che «[l]a Regione fa fronte con risorse proprie agli effetti finanziari connessi a tali prestazioni e trattamenti». Tale disposizione non interferisce con la disciplina statale in materia di LEA, né in altro modo invade la materia dell'ordinamento civile o viola i principi fondamentali della materia tutela della salute stabiliti dalla legge statale.

8.4.– Deve per contro essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute quali risultanti dalla legislazione statale vigente, interpretata alla luce della giurisprudenza costituzionale, l'intero comma 3 dell'art. 7, a tenore del

quale «[l]a persona in possesso dei requisiti autorizzata ad accedere al suicidio medicalmente assistito può decidere in ogni momento di sospendere o annullare l'erogazione del trattamento».

Tale disposizione appare, infatti, del tutto incoerente con la struttura stessa del suicidio medicalmente assistito, la cui logica esige che sia il paziente medesimo ad autosomministrarsi il farmaco, eventualmente avvalendosi di strumenti tecnici predisposti allo scopo laddove egli non sia in grado di muovere gli arti o di deglutire (sul punto, sentenza 132 del 2025, punto 5 del *Considerato in diritto*). Sicché in caso di suicidio medicalmente assistito non vi è propriamente alcuna "erogazione" di un trattamento che possa essere sospeso o annullato (come invece nelle ipotesi di eutanasia attiva, riconducibili nell'ordinamento italiano alla fattispecie di omicidio del consenziente), ma piuttosto un'assistenza dei sanitari a una persona che dovrà compiere da sé la condotta finale che direttamente causa la propria morte.

8.5.– Immune da censure deve, infine, essere considerato il comma 4 dell'art. 7, che si limita a stabilire l'ovvio principio che le «aziende unità sanitarie locali conformano i procedimenti disciplinati dalla presente legge alla disciplina statale».

8.6.– In conclusione, l'art. 7 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo: a) nel suo comma 1, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.; b) nel suo comma 2, primo periodo, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost.; c) nel suo comma 3, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

9.– Quanto all'art. 8 della legge regionale impugnata, esso si sottrae alle censure del ricorrente.

La disposizione stabilisce la gratuità delle «prestazioni e dei trattamenti effettuati dal servizio sanitario regionale nell'ambito del percorso terapeutico assistenziale del suicidio medicalmente assistito». Tale scelta del legislatore regionale non appare, all'evidenza, in contrasto con alcuno dei parametri evocati dal ricorso statale.

10.– L'art. 9, infine, è norma finanziaria meramente accessoria rispetto alla precedente, stabilendo la copertura finanziaria degli oneri derivanti dalla legge. Anche in questo caso, essa non appare in contrasto con alcuno dei parametri evocati dal ricorso statale.

11.– Resta a questo punto da esaminare il terzo motivo di ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, che si dirige specificamente contro gli artt. 3, 4, 5 e 6 della legge regionale impugnata assumendone il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost. in relazione all'art. 2, comma 7, della legge n. 3 del 2018, e con l'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., in relazione all'art. 1, commi 556, 557 e 558 della legge n. 208 del 2015.

11.1.– La prima questione non è fondata.

Il ricorso statale assume che le disposizioni impugnate contrastino con l'art. 2, comma 7, della legge n. 3 del 2018, che demanda a un decreto del Ministro della salute, da adottare previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, l'individuazione dei comitati etici territoriali, in effetti disciplinati dai decreti ministeriali del 26 e del 30 gennaio 2023.

In realtà, però, l'attribuzione – nella Regione Toscana – al comitato per l'etica clinica della funzione consultiva nella procedura di accesso al suicidio medicalmente assistito non contrasta con le fonti statali evocate, poiché il d.m. 26 gennaio 2023 (Individuazione di quaranta comitati etici territoriali), di attuazione della legge n. 3 del 2018, all'art. 1, comma 4, consente alle regioni «di mantenere operativi i comitati etici esistenti nel territorio di competenza, ma non inclusi nell'elenco» dei comitati etici territoriali di cui al decreto, purché tali comitati «oper[i]no per funzioni diverse da quelle attribuite in via esclusiva» agli stessi comitati etici territoriali.

Come emerge dall'intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano acquisita sul testo del decreto, e richiamata nelle premesse (intesa dell'11 gennaio 2023, Rep. Atti CSR/3), tale previsione recepisce, con una formulazione generale, la posizione delle regioni e delle province autonome, che hanno espresso l'intesa subordinatamente, tra l'altro, «alla conferma che, nelle more dell'adozione di un provvedimento dedicato, i pareri previsti con riferimento al suicidio medicalmente assistito continuano ad essere di competenza dei Comitati etici, ai quali questa funzione è stata attribuita a livello territoriale».

Nel caso della Regione Toscana, l'attribuzione di questi pareri spetta, in forza della deliberazione della Giunta della Regione Toscana 23 marzo 2020, n. 383 (L.R. 40/2005, art. 99 - Approvazione elementi essenziali per l'organizzazione dei Comitati per l'etica clinica - Revoca DGR 552/2005 e DGR 949/2009) ai comitati per l'etica clinica, disciplinati dall'art. 99 della legge reg. Toscana n. 40 del 2005, come sostituito dall'art. 24, comma 1, dalla legge della Regione Toscana 25 luglio 2017, n. 36 (Disposizioni in merito al nuovo assetto organizzativo delle funzioni di governo clinico regionale, della Commissione regionale di bioetica e dei comitati etici della Toscana), e successivamente modificato dall'art. 74, comma 1, della legge della Regione Toscana 20 luglio 2023, n. 29 (Legge generale di manutenzione dell'ordinamento regionale 2023).

Né è condivisibile la censura dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui il ruolo attribuito dalla legge regionale impugnata alla commissione multidisciplinare si sovrapporrebbe a quello dei comitati etici richiamati dalla sentenza n. 242 del 2019, oggi disciplinati dai decreti ministeriali del 26 e del 30 gennaio 2023 sulla base di quanto previsto dal richiamato art. 2, comma 7, della legge n. 3 del 2018.

Il ruolo delle commissioni multidisciplinari è, infatti, quello di verificare la rispondenza delle specifiche condizioni patologiche della persona che richiede l'assistenza al suicidio ai requisiti fissati dalle sentenze n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024, nonché la sua piena capacità di prendere decisioni libere e consapevoli così come – in definitiva – la stessa sussistenza del proposito di concludere la propria vita. Alle commissioni è, altresì, affidato il compito di determinare le modalità di attuazione dell'assistenza al suicidio. Tale ruolo non si sovrappone a quello proprio dei comitati etici territoriali (nella terminologia della legislazione toscana: comitati per gli aspetti etici del caso), cui la medesima sentenza n. 242 del 2019 ha affidato – «[n]elle more dell'intervento del legislatore» – il compito di «garantire la tutela delle situazioni di particolare vulnerabilità», esprimendo un parere sul caso. Si tratta di funzioni diverse, rispetto alle quali la legge regionale impugnata – contrariamente a quanto sostenuto dal ricorso statale – non determina alcuna indebita sovrapposizione.

11.2.– Parimenti non fondate si rivelano le censure statali che assumono il contrasto degli artt. 3, 4, 5 e 6 della legge regionale con l'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., in relazione all'art. 1, commi 556, 557 e 558 della legge n. 208 del 2015.

Queste ultime disposizioni prevedono che la Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza nel Servizio sanitario nazionale, istituita presso il Ministero della salute, svolga, tra le altre, le attività di: a) valutazione sistematica delle prestazioni incluse nei LEA, per valutarne il mantenimento ovvero per definire condizioni di erogabilità o indicazioni di appropriatezza; b) acquisizione e valutazione delle proposte di inserimento nei LEA di nuovi servizi, attività e prestazioni; c) valutazione dell'impatto economico delle modifiche ai LEA. Sulla base delle attività così declinate, la Commissione formula annualmente una proposta di aggiornamento dei LEA.

Tuttavia, le disposizioni della legge regionale qui impugnate non prevedono – né potrebbero prevedere, per quanto sopra argomentato – un livello essenziale di assistenza, limitandosi a regolare profili organizzativi delle strutture sanitarie regionali; e nemmeno potrebbero incidere o comunque influire sulle autonome determinazioni, sul punto, della Commissione statale.

11.3.– Dal che la complessiva non fondatezza delle censure svolte nel terzo e ultimo motivo di ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 2; 4, comma 1, limitatamente alle parole «, o un suo delegato,»; 5, commi 1, 4, secondo periodo, e 5; 6, commi 1, secondo periodo, 5, secondo periodo, e 6; 7, commi 1, 2, primo periodo, e 3, della legge della Regione Toscana 14 marzo 2025, n. 16 (Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale 242/2019 e 135/2024);

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale della intera legge reg. Toscana n. 16 del 2025, nonché dell'art. 1 della medesima legge regionale, promosse, in riferimento all'art.

117, commi secondo, lettera *l)*, e terzo, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale della intera legge reg. Toscana n. 16 del 2025, nonché dell'art. 7, comma 2, secondo periodo, della medesima legge regionale, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5 e 6 della legge reg. Toscana n. 16 del 2025, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *l)* e *m)*, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Francesco VIGANÒ, Redattore
Luca ANTONINI, Redattore
Igor DI BERNARDINI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 29 dicembre 2025
Il Cancelliere
F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 5 novembre 2025, n. 211

Materia: elettorale – divieto di terzo mandato consecutivo

Parametri invocati: articolo 47 dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige, artt. 2, 3, 48 e 51 della Costituzione

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1, commi 1 e 2 del testo di legge della Provincia di Trento recante *"Modificazioni dell'articolo 14 della legge elettorale provinciale 2003"*, approvato a norma dell'art. 47 dello statuto speciale del Trentino- Alto Adige (Decreto del Presidente della Repubblica 31/08/1972 n.670)

Esito: illegittimità costituzionale delle norme impugnate

Estensore nota: Selene Samà

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha dubitato della legittimità costituzionale delle norme indicate in epigrafe.

Le disposizioni impugnate, modificando l'articolo 14 comma 2 della legge 5 marzo 2003, n. 2 (legge elettorale provinciale), portavano da due a tre il limite dei mandati consecutivi per la rielezione alla carica di Presidente della Provincia di Trento, e da quarantotto a settantadue mesi, anche non continuativi, di effettivo esercizio del mandato presidenziale, per l'operatività del limite alla rielezione alla predetta carica per la quarta volta. Detta modifica, secondo il ricorrente, si poneva in contrasto con l'articolo 47, secondo comma, dello statuto speciale e con gli artt. 2, 3, 48 e 51 Cost.

Il primo argomento introdotto dal ricorrente a sostegno delle proprie tesi riguardava l'inquadramento del divieto di terzo mandato consecutivo per il presidente di un organo eletto a suffragio universale e diretto tra i *"principi dell'ordinamento della Repubblica"*. Tale principio, valido per le regioni ordinarie in forza dell'art. 2, comma 1, lettera *f)* della legge 2 luglio 2004, n. 165, secondo il ricorrente s'imponeva anche alle autonomie speciali in virtù dei loro statuti, novellati dalla legge costituzionale n. 2 del 2001. Infatti, l'articolo 4 comma 1 lettera *v)* della predetta norma costituzionale, modificando l'art. 47 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige, aveva conferito alla Provincia di Trento la potestà legislativa in materia di forma di governo e con riferimento ai casi di ineleggibilità del Presidente della Provincia, subordinando tuttavia l'esercizio di tale potestà "*a un regime del tutto peculiare di limiti"*, di tipo "*procedurale e sostanziale*", tra i quali "(*l')armonia con la Costituzione e con i principi generali dell'ordinamento, rispetto degli obblighi internazionali e osservanza delle pertinenti disposizioni dello statuto*".

In secondo luogo, l'avvocatura erariale riteneva che il divieto di terzo mandato consecutivo riguardasse due aspetti, da un lato il rilievo che detto principio assumeva in relazione alla "*tutela del diritto di voto, alla par condicio fra i candidati e alla democraticità complessiva del sistema di governo, integrando un punto di equilibrio tra i diversi valori costituzionali coinvolti*", dall'altro l'impossibilità di applicazione differenziata sul territorio nazionale, non rilevando in tal caso la distinzione tra regioni ordinarie e autonomie speciali.

Con riguardo al primo degli aspetti considerati, l'avvocatura erariale richiamava sia la sentenza n. 60/2023, ove la Corte si era pronunciata in ordine al divieto di terzo mandato consecutivo nei comuni con popolazione non inferiore a 5.000, sia la sentenza n. 64/2025 dove il Giudice delle leggi aveva dichiarato l'incostituzionalità della legge regionale campana n. 16/2024 che aveva reso inapplicabile il divieto del terzo mandato consecutivo previsto dalla legge n.165/2004.

Con riferimento al secondo aspetto considerato, secondo il ricorrente il limite dei due mandati consecutivi mirava ad assicurare "*l'uniforme esercizio dei diritti politici fondamentali di elettorato attivo e passivo sanciti dagli articoli 2, 48 e 51 Cost.*", che anche per questi motivi non consente differenziazioni su base territoriale; solo "*leggi generali della Repubblica*" infatti possono individuare *"il punto di equilibrio indifettibile e inderogabile fra il diritto di elettorato e il principio democratico*".

Non sussisterebbero nel caso di specie, secondo la difesa erariale, quelle particolari condizioni, individuate puntualmente dalla giurisprudenza costituzionale, che possano giustificare una disciplina derogatoria. La previsione del limite dei due mandati consecutivi, originariamente prevista dalla legge elettorale provinciale, secondo il ricorrente risultava "*la sola legittima perché in linea"* con altre disposizioni dell'ordinamento quali l'art. 51, comma 2, del D.lgs. n. 267/2000, l'art. 9, quarto comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana) e l'art. 2, comma 1, lettera *f*) della legge n. 165 del 2004.

La Provincia autonoma di Trento si costituiva in giudizio, eccependo l'inammissibilità e la non fondatezza delle tesi del ricorrente.

Preliminarmente la resistente sosteneva l'inammissibilità delle questioni sollevate per *"erronea e dunque mancata individuazione del parametro di incostituzionalità"*. Il limite dei due mandati consecutivi per il Presidente della Provincia di Trento sarebbe desumibile in virtù di parametri normativi interposti "*inconferenti*", cioè l'art. 2, comma 1, lettera *f)*, della legge n. 165 del 2004, relativo al divieto di terzo mandato per le regioni a statuto ordinario, e l'art. 51, comma 2, del D.lgs. n. 267/2000 con riferimento ai comuni con più di 15.000 abitanti e ai presidenti di provincia. Dette norme riferite ai comuni e alle regioni ordinarie, secondo la resistente, non possono riguardare "*un ente che non appartiene al medesimo genus*", così come quelle che riguardano i presidenti di provincia, sia perché "*lo status e la collocazione nel sistema*" della Provincia autonoma di Trento è diversa rispetto alle province ordinarie, sia perché – sostiene la resistente - la legge 7 aprile 2014, n. 56, eliminando l'elezione diretta del presidente della provincia, ha abrogato implicitamente il limite dei due mandati consecutivi.

Nel merito la Provincia di Trento osservava che la giurisprudenza costituzionale aveva ritenuto inammissibile l'assenza di limiti all'immediata rieleggibilità di organi di governo monocratici, ma che dalla carta costituzionale non potesse desumersi un numero esatto di mandati che rappresentasse "*il punto di equilibrio*" tra le esigenze che il limite contemperava. La resistente inoltre osservava che nella pronuncia n. 64/2025 la Corte avesse riconosciuto che per le autonomie speciali *"il nesso tra forma di governo e materia elettorale è molto più stringente"* non rilevando per queste, a differenza delle regioni ordinarie, la competenza legislativa statale concorrente in materia. Il *"blocco di costituzionalità*" per le autonomie speciali, secondo la Provincia di Trento, era rappresentato dalle norme costituzionali e da "*norme di pari rango*" quali le leggi di adozione degli statuti speciali. Secondo la resistente, il limite al numero dei mandati per le autonomie speciali è rimesso alla loro potestà legislativa. È ricordato in tal senso il caso della legge statutaria siciliana, ove il legislatore ha espressamente indicato in due il numero dei mandati esercitabili consecutivamente; la mancata ripresentazione di detto vincolo ad opera della legge cost. n. 2/2001 esprimeva, secondo la resistente, "*la volontà implicita, per le altre autonomie speciali, di rimettere la scelta alla legge statutaria"*.

Sempre nel merito la Provincia di Trento riteneva che rilevassero alcune peculiarità locali tali da giustificare una deroga all'applicazione uniforme sul territorio nazionale di quanto previsto dalla l. n. 165/2004, quali la presenza sul territorio di minoranze linguistico-culturali e la previsione dell'art. 48 dello statuto regionale che, in caso di rinnovo anticipato di uno dei due provinciali di cui si compone il Consiglio regionale, fissa la durata del mandato del Consiglio provinciale rieletto fino alla scadenza del mandato di quello non rinnovato. Con successiva memoria, la resistente eccepiva l'inammissibilità anche della questione avente ad oggetto l'innalzamento da settantadue a quarantotto mesi anche non continuativi per l'operatività del divieto di quarto mandato consecutivo, prevista

dall'art. 1 comma 2 del testo normativo impugnato, sostenendo che su questo punto la difesa erariale non avesse sostenuto alcuna argomentazione.

La Corte costituzionale preliminarmente analizza le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Provincia di Trento. Con riferimento all'asserita inconferenza delle norme interposte, in particolare gli art. 2, comma 1, lettera *f)*, della legge n. 165 del 2004, l'art. 9, quarto comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana) e l'art. 51, comma 2, del D.lgs. n. 267/2000, la Corte ritiene la questione non fondata in quanto le disposizioni richiamate non sono "*diretti parametri interposti*" ma norme da cui emerge "*un principio generale dell'ordinamento"*. In secondo luogo, il fatto che la difesa erariale non abbia argomentato l'illegittimità del comma 2 dell'art.1 impugnato, non comporta l'inammissibilità della questione sollevata, in quanto la modifica normativa ha riguardato unitariamente i due commi impugnati, ed inoltre quanto previsto al secondo comma è "*conseguenza logica e proporzionale dell'aumento del numero dei mandati"* operata dal primo, per cui le censure rivolte al primo valgono anche per il secondo.

Nel merito la Corte ritiene fondate le questioni sollevate dal ricorrente ed afferma che la Provincia di Trento, superando il divieto di terzo mandato consecutivo, ha ecceduto i limiti previsti dall'art. 47 secondo comma dello statuto regionale speciale.

Il Giudice delle leggi osserva che il divieto, pur non essendo previsto nel testo costituzionale, vale anche per le autonomie speciali, sia perché è da considerarsi principio generale dell'ordinamento, "*sia in ragione del necessario rispetto del principio di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive"*. Ricorda la Corte che, come affermato nella sentenza n. 64/2023, con l'art.51, comma 2, del D.lgs. 267/2000 il legislatore ha introdotto un "*temperamento del sistema*" rispetto all'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia. Tale norma riflette la scelta di garantire "*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."* Con riferimento al divieto di terzo mandato per il Presidente della Giunta regionale previsto dall'art. 2, comma 1, lettera *f)*, della legge n. 165 del 2004, la Corte ripercorre le motivazioni da essa esposte nella sentenza n. 64/2025; quanto osservato per i sindaci infatti "*vale a fortiori per i Presidenti di Giunta regionale eletti a suffragio universale e diretto"*. Nell'ambito della forma di governo regionale introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, il divieto di terzo mandato opera da un lato come "*ponderato contraltare"* all'elezione diretta del Presidente, dall'altro come "*delicato punto di equilibrio tra il diritto di elettorato passivo e il diritto di elettorato attivo, nonché gli interessi riconducibili alla genuinità della competizione elettorale e alla generale democraticità delle istituzioni." "Tale scelta legislativa*" - prosegue la Corte - *"proprio per la sua ratio e per la natura dei diritti e degli interessi coinvolti, una volta compiuta, non può che imporsi, quale principio fondamentale, in condizioni di uniformità normativa, su tutto il territorio nazionale."*

Il divieto di terzo mandato consecutivo, quale principio generale dell'ordinamento, si applica dunque anche alle autonomie speciali, caratterizzate anch'esse, come la Provincia di Trento, dall'elezione diretta del Presidente. Tale principio, ricorda la Corte, si pone anche a "*tutela del principio costituzionale di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive, che parimenti assurge a limite della loro competenza legislativa primaria in materia elettorale"*.

Quanto previsto dallo statuto regionale siciliano circa l'esplicito divieto di terzo mandato consecutivo, risponde – precisa la Corte – ad una precisa ragione "*storica ed istituzionale*" e non implica la rimessione dell'individuazione del limite alla fonte statutaria per le altre autonomie speciali.

Secondo il Giudice delle leggi inoltre non sussistono neppure peculiari condizioni locali tali da giustificare "*una deroga all'esigenza di uniformità di trattamento nella regolazione dell'accesso alla carica di Presidente della Provincia*". La resistente infatti non avrebbe spiegato perché la presenza di plurime minoranze linguistiche giustificherebbe l'aumento del numero dei mandati consecutivi possibili, né perché l'eventuale scadenza anticipata del mandato provinciale, prevista

dall'articolo 48 dello statuto regionale speciale, possa giustificare l'innalzamento del numero dei mandati consecutivi possibili anche in caso di regolare durata del mandato. Anche ulteriori peculiarità locali previste per la Provincia di Trento, seppur non dedotte dalla resistente ma richiamate dalla Corte, tra le quali la parziale attenuazione del principio del *simul stabunt simul cadent*, "*non sono in grado*" – precisa la Corte – *"di mutare l'assetto di fondo dei rapporti tra poteri propri della forma di governo basata sull'elezione diretta del Presidente"*.

Per tutte le considerazioni svolte, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2 del testo di legge della Provincia di Trento recante *"Modificazioni dell'articolo 14 della legge elettorale provinciale 2003"*, approvato a norma dell'art. 47 dello statuto speciale del Trentino - Alto Adige (Decreto del Presidente della Repubblica 31/08/1972 n.670).

SENTENZA N. 211
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, Roberto Nicola CASSINELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, del testo di legge della Provincia di Trento, approvato a norma dell'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), recante «Modificazioni dell'articolo 14 della legge elettorale provinciale 2003», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 19 maggio 2025, depositato in cancelleria il 21 maggio 2025, iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2025.

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

udito nell'udienza pubblica del 5 novembre 2025 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi l'avvocato dello Stato Eugenio De Bonis per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'avvocato Giovanni Guzzetta per la Provincia autonoma di Trento;

deliberato nella camera di consiglio del 5 novembre 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

l.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, del testo di legge della Provincia autonoma di Trento, recante «Modificazioni dell'articolo 14 della legge elettorale provinciale 2003», approvato ai sensi dell'art. 47, secondo comma, dello statuto speciale.

Le disposizioni impugnate, modificando il comma 2 dell'art. 14 della legge prov. Trento n. 2 del 2003, innalzano, rispettivamente, da due a tre i mandati consecutivi che possono essere svolti dal Presidente della Provincia eletto a suffragio universale e diretto e da quarantotto a settantadue i mesi, anche non continuativi, di effettivo esercizio delle funzioni presidenziali necessari perché operi l'introdotto divieto del quarto mandato.

Per effetto delle menzionate modifiche, dunque, il testo dell'art. 14, comma 2, della legge elettorale provinciale così recita: «[n]on è immediatamente rieleggibile alla carica di Presidente della Provincia chi sia stato eletto alla carica nelle tre precedenti consultazioni elettorali e abbia esercitato le funzioni per almeno settantadue mesi anche non continuativi. Questa disposizione si applica ai soli presidenti eletti a suffragio universale diretto».

l.1.– Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il legislatore provinciale, in primo luogo, avrebbe violato lo stesso art. 47, secondo comma, dello statuto speciale, eccedendo il limite dei «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», cui sarebbe ascrivibile il divieto del terzo mandato consecutivo per il presidente «di un organo eletto a suffragio universale e diretto».

Il principio in parola si ritrarrebbe da diverse disposizioni presenti nell'ordinamento: l'art. 2, comma 1, lettera *f)*, della legge n. 165 del 2004, dettato per i presidenti di giunta regionale; l'art. 9, quarto comma, dello statuto speciale della Regione siciliana per il Presidente della Regione; l'art. 51,

comma 2, t.u. enti locali per i sindaci dei comuni con popolazione non inferiore a 15.000 abitanti e per i presidenti delle province ordinarie (fintanto che erano eletti a suffragio universale e diretto).

La natura di principio generale dell'ordinamento si ricaverebbe, poi, dalla *ratio* del divieto del terzo mandato consecutivo, che esprimerebbe «un principio generale di organizzazione in ogni democrazia matura», come si evincerebbe dalla giurisprudenza costituzionale e, in particolare, dalle sentenze n. 64 del 2025 e n. 60 del 2023.

1.2.– La previsione della possibilità di un terzo mandato consecutivo, recata dalle disposizioni provinciali impugnate, violerebbe, al contempo, gli artt. 2, 3, 48 e 51 Cost., il cui rispetto si imporrebbe anche alla competenza legislativa primaria in materia elettorale delle autonomie speciali.

Come più volte affermato da questa Corte, infatti, il limite dei due mandati consecutivi risponderebbe all'esigenza di garantire l'uniforme esercizio dei diritti politici fondamentali di elettorato attivo e passivo, con la conseguenza che risulterebbe «preclusa anche per tale ragione ogni differenziazione di trattamento su base territoriale».

Nemmeno sussisterebbero peculiari condizioni locali idonee a giustificare, secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, una differente disciplina in materia.

2.– È preliminare l'esame delle eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Provincia resistente.

2.1.– Secondo quest'ultima, le questioni sarebbero inammissibili, in primo luogo, per inconferenza delle norme «interpost[e]» da cui il ricorrente ricava il principio generale dell'ordinamento del divieto del terzo mandato consecutivo.

In particolare, gli artt. 2, comma 1, lettera *f)*, della legge n. 165 del 2004 e 51, comma 2, t.u. enti locali riguarderebbero, rispettivamente, le regioni ordinarie e i comuni e le province ordinarie (queste ultime sino alla loro riforma operata dalla legge n. 56 del 2014), ossia enti che non appartengono al medesimo «*genus*» della Provincia autonoma di Trento.

2.2.– L'eccezione – che, al di là della generica formulazione, nella sua trama argomentativa si riferisce, in realtà, esclusivamente alla dedotta violazione del limite dei principi generali dell'ordinamento (e non, quindi, delle altre disposizioni costituzionali evocate) – non è fondata.

Il ricorrente menziona le disposizioni ricordate dalla resistente (unitamente all'art. 9, quarto comma, dello statuto speciale della Regione siciliana) non quali diretti parametri interposti, ma come testi normativi da cui emergerebbe un principio generale dell'ordinamento, che vincolerebbe la Provincia autonoma ai sensi dell'art. 47, secondo comma, dello statuto speciale.

Se quelle disposizioni siano idonee o meno a fare emergere siffatto principio non attiene all'ammissibilità, ma al merito delle questioni.

2.3.– Nella memoria depositata in vista dell'udienza di discussione la Provincia autonoma di Trento ha eccepito l'inammissibilità della sola questione avente a oggetto l'art. 1, comma 2, dell'impugnato testo della legge provinciale.

Secondo la resistente, la difesa erariale non avrebbe "speso" «nemmeno una parola a suffragio della propria contestazione», con conseguente impossibilità per la resistente medesima di esercitare il contraddittorio.

2.4.– Anche questa eccezione non è fondata.

È vero che le censure del ricorrente sono incentrate sulla presunta illegittimità costituzionale dell'innalzamento del limite ai mandati consecutivi stabilito dall'art. 1, comma 1.

Ciò, tuttavia, non comporta l'inammissibilità della questione promossa in relazione all'art. 1, comma 2, perché l'intervento del legislatore provinciale è unitario: con le due previsioni impugnate esso ha inciso sulla stessa disposizione (l'art. 14, comma 2, della legge elettorale provinciale). In particolare, con l'art. 1, comma 1, ha portato da due a tre il limite dei mandati consecutivi del Presidente della Provincia e con l'art. 1, comma 2, ha consequenzialmente e proporzionalmente innalzato da quarantotto a settantadue la durata minima dell'effettivo svolgimento delle funzioni presidenziali richiesta perché operi la limitazione ai mandati.

In altri termini, poiché la modifica recata con l'art. 1, comma 2, è una conseguenza logica e proporzionale dell'aumento del numero dei mandati consecutivi operata con l'art. 1, comma 1, le censure rivolte a quest'ultimo si estendono al primo.

3.– Nel merito, le questioni sono fondate.

La Provincia autonoma di Trento ha esercitato la competenza legislativa primaria attribuitale dall'art. 47, secondo comma, dello statuto speciale, a tenore del quale «la legge provinciale, approvata dal Consiglio provinciale con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, determina la forma di governo della Provincia e, specificatamente, le modalità di elezione del Consiglio provinciale, del Presidente della Provincia e degli assessori, i rapporti tra gli organi della Provincia, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Provincia, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, nonché l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali e del referendum provinciale abrogativo, propositivo e consultivo».

Si tratta della cosiddetta legge statutaria – introdotta per tutte le autonomie speciali (ad eccezione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol)) dalla legge cost. n. 2 del 2001 – che, ai sensi dello stesso art. 47, secondo comma, dello statuto speciale, incontra i limiti della «armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», del «rispetto degli obblighi internazionali» e «dell'osservanza» delle norme statutarie previste nel medesimo Capo (del Titolo II).

Con le disposizioni impugnate il legislatore provinciale, ponendosi in contrasto con il divieto del terzo mandato consecutivo, ha ecceduto siffatti limiti.

Per le ragioni che si illustreranno meglio appresso, deve infatti ritenersi che il divieto in questione non sia imposto dalla Costituzione (*infra*, punto 8) e tuttavia valga anche per le autonomie speciali, sia perché – allo stato attuale della legislazione – deve considerarsi un principio generale dell'ordinamento (*infra*, punto 6), sia in ragione del necessario rispetto del principio di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive (*infra*, punto 7).

4.– A proposito del medesimo divieto posto dall'art. 51, comma 2, t.u. enti locali per i comuni più popolosi, questa Corte, con la sentenza n. 60 del 2023, ha osservato come esso – sin dalla sua introduzione ad opera dell'art. 2 della legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale) – sia stato pensato dal legislatore quale «temperamento "di sistema"» rispetto alla contestuale introduzione dell'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia.

Non solo, ma siffatta limitazione al diritto di elettorato passivo – «in stretta connessione con l'elezione diretta dell'organo di vertice dell'ente locale, a cui fa da ponderato contraltare» – riflette anche «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» (così, ancora, la sentenza n. 60 del 2023; nello stesso senso, sentenza n. 196 del 2024).

5.– Con la recente sentenza n. 64 del 2025 – a proposito dell'art. 2, comma 1, lettera *f)*, della legge n. 165 del 2004 adottata per le regioni ordinarie in attuazione dell'art. 122, primo comma, Cost. – si è chiarito che quanto affermato per i sindaci vale, «*a fortiori*, per i Presidenti di Giunta regionale eletti a suffragio universale e diretto, dato che costoro […] assommano in sé ampi poteri, sino al punto che in dottrina la relativa forma di governo è anche stata definita "iperpresidenziale"».

La forma di governo introdotta dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), 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"» (sentenza n. 64 del 2025 citata).

Nella medesima sentenza si è aggiunto che anche per i presidenti di giunta regionale il legislatore ha considerato il divieto del terzo mandato consecutivo, da un lato, un temperamento di sistema rispetto all'elezione diretta del vertice monocratico, cui fa da «"ponderato contraltare"»; e, dall'altro, «un bilanciamento tra contrapposti principi», ossia un «delicato punto di equilibrio» tra il diritto di elettorato passivo e il diritto di elettorato attivo, nonché gli interessi riconducibili alla genuinità della competizione elettorale e alla generale democraticità delle istituzioni.

Tale scelta legislativa, proprio per la sua *ratio* e per la natura dei diritti e degli interessi coinvolti, una volta compiuta, non può che imporsi, quale principio fondamentale, in condizioni di «uniformità normativa, su tutto il territorio nazionale» (ancora, sentenza n. 64 del 2025).

6.– La connessione del divieto in questione con i menzionati diritti e principi costituzionali caratterizzanti la stessa forma di Stato spiega perché esso va ascritto anche ai principi generali dell'ordinamento, che si impongono, quali limiti alla loro potestà legislativa primaria, a quelle autonomie speciali, come la Provincia autonoma di Trento, la cui forma di governo (in seguito alle modifiche statutarie apportate dalla legge costituzionale n. 2 del 2001) si caratterizza, al pari di quella delle regioni ordinarie, per l'elezione a suffragio universale e diretto del presidente e per i suoi conseguenti ampi poteri.

Anche nel loro caso, infatti, la regolamentazione del limite ai mandati consecutivi, in primo luogo, «incide sulle condizioni di accesso alla carica apicale, con rilevanti ricadute sull'assetto complessivo» dell'ente regionale (o provinciale), e «individua un punto di equilibrio tra plurime esigenze di rilievo costituzionale» (sentenza n. 60 del 2023).

Anche nel loro caso, in secondo luogo, ricorre l'esigenza democratica di «bilanciare il rischio, insito nell'investitura popolare diretta, di spinte plebiscitarie e di una concentrazione personalistica del potere» (sentenza n. 64 del 2025): tale esigenza riguarda, segnatamente, gli organi monocratici titolari di potere politico che hanno un ruolo significativo nella dialettica democratica.

Come messo in luce dalla Commissione di Venezia nel citato *report* «*Democracy, limitation of mandates and incompatibility of political functions*», infatti, la democrazia moderna può funzionare solo «con o attraverso limitazioni» che siano predeterminate come «legittime e ragionevoli» e la limitazione ai mandati politici è uno dei «principi chiave» che «limitano» la democrazia, ma che «allo stesso tempo la rendono possibile».

7.– Il divieto in questione si impone alle ricordate autonomie speciali anche a tutela del principio costituzionale di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive, che parimenti assurge a limite della loro competenza legislativa primaria in materia elettorale.

Il rispetto di tale limite non comporta il disconoscimento di quella potestà legislativa, «"[…] ma significa tutelare il fondamentale diritto di elettorato passivo, trattandosi 'di un diritto che, essendo intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la Regione o il luogo di appartenenza' (cfr. *ex plurimis* sentenza n. 235 del 1988)" (sentenza n. 143 del 2010; in termini, sentenze n. 288 del 2007, n. 539 del 1990 e n. 189 del 1971)» (sentenza n. 60 del 2023).

Come questa Corte ha già affermato, del resto, le autonomie speciali, nel disciplinare le cause di ineleggibilità e incompatibilità, per quanto rimesse alla loro competenza legislativa primaria, sono comunque tenute al rispetto dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004 che siano «espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost.» (sentenza n. 143 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 148 del 2025, n. 134 del 2018 e n. 294 del 2011).

Tra questi principi, per le ragioni già esposte ai punti 5, 6 e 7 – ossia per la sua *ratio* di temperamento di sistema dell'elezione diretta e di punto di equilibrio tra contrapposti diritti e principi

fondamentali – deve annoverarsi quello del divieto del terzo mandato consecutivo recato dal citato art. 2, comma 1, lettera *f)*.

8.– Non conduce a conclusioni diverse il rilievo svolto dalla Provincia autonoma di Trento, secondo cui la giurisprudenza costituzionale non ha mai affermato che il divieto in parola è costituzionalmente imposto e ha precisato, anzi, che esso riflette un punto di equilibrio la cui concreta determinazione è rimessa al legislatore statale.

Invero, la Costituzione non impone il divieto del terzo mandato e spetta al legislatore statale individuare, a monte, il punto di equilibrio tra i ricordati e contrapposti principi costituzionali che sottende il limite temporale all'esercizio delle cariche monocratiche apicali elette a suffragio universale e diretto.

Ciò che conta, tuttavia, nell'odierna prospettiva, è che, una volta fissato, quel punto di equilibrio si impone, a valle, anche alle autonomie speciali sia come principio generale dell'ordinamento che per il necessario rispetto del principio di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive.

9.– Parimenti inconferente appare l'ulteriore rilievo svolto dalla resistente, secondo cui questa Corte ha affermato che 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» (sentenza n. 64 del 2025).

Si tratta, infatti, di una affermazione volta a escludere, in generale, la piena sovrapponibilità del quadro delle competenze in punto di materia elettorale e forma di governo tra regioni ordinarie e autonomie speciali, ma che nulla dice sui limiti alla legislazione primaria delle seconde.

10.– Non è condivisibile, poi, l'argomento *a contrario* della Provincia autonoma di Trento per cui il legislatore costituzionale del 2001, prevedendo espressamente il divieto del terzo mandato consecutivo solo nello statuto speciale della Regione siciliana, avrebbe rimesso alle altre autonomie speciali – e in particolare alle loro leggi statutarie – la concreta determinazione della limitazione ai mandati.

La presenza del divieto nello statuto della Regione siciliana ha una sua più semplice giustificazione storica e istituzionale.

Per tale Regione, infatti, come emerge dai lavori parlamentari, il legislatore costituzionale ha inteso recepire integralmente la cosiddetta "legge-voto", approvata quasi all'unanimità dall'Assemblea regionale siciliana e recante tutte le modifiche poi apportate al suo statuto, ivi compresa quella sul divieto del terzo mandato.

11.– Nemmeno condivisibili sono gli ulteriori argomenti della resistente incentrati sulla presenza di peculiari situazioni locali che, secondo la stessa giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 148 del 2025, n. 60 del 2023, n. 283 e n. 143 del 2010, n. 288 del 2007, n. 276 del 1997, n. 539 del 1990, n. 189 del 1971 e n. 108 del 1969), giustificherebbero una deroga all'esigenza di uniformità di trattamento nella regolazione dell'accesso alla carica di Presidente della Provincia.

Tali peculiarità sarebbero date da: a) la presenza in entrambe le Province autonome «di una pluralità di minoranze linguistico-culturali»; b) la regola fissata dallo statuto speciale all'art. 48, primo comma, per cui, in caso di scadenza anticipata di uno dei due Consigli provinciali (che formano il Consiglio regionale), il Presidente della Provincia rieletto non dura per l'intero mandato, ma solo per il tempo rimanente all'altro Consiglio.

11.1.– Quanto al primo dei due argomenti, la resistente non spiega perché la presenza di minoranze linguistiche giustificherebbe un numero di mandati più elevato e, quindi, un vertice monocratico eletto direttamente ancora più forte rispetto al resto del territorio nazionale.

Va osservato, al contrario, che, per le autonomie ove la presenza delle minoranze in questione è più radicata (Provincia autonoma di Bolzano e Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste), il legislatore costituzionale ha optato – fino a diversa scelta da parte della legge statutaria – per il mantenimento della elezione consiliare del Presidente: ciò sulla base del presupposto implicito che quelle minoranze trovino una più adeguata rappresentanza politica e una maggiore tutela (non in un

organo monocratico eletto a suffragio universale e diretto ma) nel Consiglio provinciale e regionale, ossia in un organo collegiale.

11.2.– Quanto al secondo argomento, la possibilità che uno dei mandati duri meno dell'ordinario quinquennio costituisce pur sempre un'evenienza "patologica" dovuta alla scadenza anticipata del precedente e, in quanto tale, non può giustificare – come accade con le previsioni impugnate – un innalzamento del tetto ai mandati anche per l'ipotesi del loro regolare compimento.

Essa, per contro, può giustificare, ad opera del legislatore provinciale, una regolazione dei cosiddetti spazi "interstiziali" (sentenza n. 64 del 2025).

Non a caso, alcune legislazioni regionali prevedono una durata temporale minima perché un mandato possa essere computato ai fini dell'operatività del limite. La stessa Provincia autonoma di Trento, del resto, ha regolato tale aspetto, stabilendo che il divieto del terzo mandato opera solo a condizione che il Presidente uscente abbia già svolto nei due mandati pregressi almeno quarantotto mesi, anche non consecutivi (innalzati, con la modifica in esame, a settantadue in relazione ai pregressi tre mandati).

12.– Pur trattandosi di profilo non dedotto dalla resistente, è il caso di precisare che nemmeno possono ravvisarsi peculiari condizioni locali atte a giustificare un regime derogatorio nelle circostanze che, per la Provincia autonoma di Trento, il principio del *simul stabunt simul cadent* è parzialmente attenuato ed è prevista una mozione di sfiducia individuale nei confronti di uno o più assessori.

12.1.– Quanto al principio del "*simul simul*", in primo luogo, lo statuto speciale per entrambe le Province non regola, a regime, le due ipotesi "fisiche" dell'impedimento permanente e della morte del Presidente, che sono invece disciplinate dalla legge elettorale provinciale in modo parzialmente diverso rispetto a quanto previsto per le regioni ordinarie in Costituzione e per le altre autonomie speciali nei relativi statuti (ove comportano sempre le dimissioni della giunta e lo scioglimento del consiglio).

In particolare, la legge prov. Trento n. 2 del 2003 dispone, all'art. 5, comma 4, che l'impedimento permanente e la morte che intervengano dopo tre anni dall'inizio della legislatura non portano alla sua automatica conclusione: in questo caso, «il Consiglio provinciale rimane in carica per l'ordinaria amministrazione ed elegge, per la restante parte della legislatura, il nuovo Presidente della Provincia, scegliendolo tra i propri componenti».

12.2.– Parzialmente eccentrico è anche il regime delle dimissioni del Presidente: all'art. 5, comma 3, della medesima legge provinciale è previsto, infatti, che, qualora egli le presenti negli ultimi dodici mesi della legislatura, la Giunta e il Consiglio provinciale rimangono in carica per l'ordinaria amministrazione fino alla scadenza del quinquennio e le funzioni di Presidente della Provincia sono svolte dal vicepresidente, ovvero dall'assessore più anziano di età in caso di assenza, impedimento o cessazione dalla carica del vicepresidente.

12.3.– Tutte le ricordate previsioni si spiegano con la volontà del legislatore provinciale di limitare i casi di elezione di un Consiglio e di un Presidente destinati a durare in carica per un tempo ridotto, ossia fino al termine del mandato del Consiglio dell'altra Provincia autonoma, ai sensi di quanto previsto dal citato art. 48, primo comma, dello statuto speciale.

12.4.– Tali ipotesi, per quanto qui rileva, pur facendo registrare una parziale deroga al principio del "*simul simul*", sono, tuttavia, marginali e non in grado di mutare l'assetto di fondo dei rapporti tra poteri proprio della forma di governo basata sull'elezione diretta del Presidente: a) quanto all'impedimento permanente e alla morte, perché si tratta di evenienze statisticamente infrequenti e politicamente non significative, oltre che disciplinate in modo diverso solo nell'ultimo biennio; b) quanto alle dimissioni, perché – anche a prescindere dalla compatibilità o meno di siffatta previsione con lo statuto speciale – disciplinate diversamente solo nell'ultimo tratto del mandato (l'ultimo dei cinque anni).

12.5.– Anche la previsione della mozione di sfiducia individuale nei confronti di uno o più assessori, pur costituendo un parziale limite al potere del Presidente di (nomina e) revoca dei

componenti della Giunta, non è idonea a stravolgere l'impianto di fondo del sistema della sua elezione diretta.

Tale sistema, infatti, resta pur sempre caratterizzato non solo da ampi residui poteri del Presidente medesimo nei confronti del Consiglio regionale e della Giunta, ma anche dal suo *plus* di legittimazione derivante dall'investitura popolare diretta e dal connesso rischio di spinte plebiscitarie e di una concentrazione personalistica del potere.

13.– Alla luce delle considerazioni che precedono, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, del testo di legge della Provincia autonoma di Trento, approvato ai sensi dell'art. 47 dello statuto speciale e recante «Modificazioni dell'articolo 14 della legge elettorale provinciale 2003».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, del testo di legge della Provincia autonoma di Trento, approvato ai sensi dell'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e recante «Modificazioni dell'articolo 14 della legge elettorale provinciale 2003».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Giovanni PITRUZZELLA, Redattore
Igor DI BERNARDINI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 30 dicembre 2025
Il Cancelliere
F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 30 dicembre 2025, n. 218

Materia: turismo

Parametri invocati: artt. 3, 41, 42, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025 (Disposizioni correttive in materia di rifugi escursionistici e di affittacamere e bed and breakfast. Modifiche alla L. R. 61/2024)

Esito: non fondatezza del ricorso

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025, che inserisce le parole «Fino alla data del 31 dicembre 2025,» all'inizio del comma 2 dell'art. 144 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024. Per effetto di tale modifica, il testo vigente del citato art. 144, comma 2, è il seguente: «Fino alla data del 31 dicembre 2025, coloro che gestiscono in forma imprenditoriale due esercizi di affittacamere e/o bed and breakfast nell'ambito del medesimo edificio alla data di entrata in vigore della presente legge possono continuare ad esercitare tale attività nel rispetto di quanto previsto dalle previgenti disposizioni della L.R. 86/2016».

Il ricorrente rileva che, in tal modo, l'art. 2 rende obbligatorio, a decorrere dal 1° gennaio 2026, l'adeguamento alla disciplina dettata dall'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, in base al quale «[l]'attività di affittacamere, o di bed and breakfast, o di residenza d'epoca svolta da uno stesso soggetto, o da società controllate o collegate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile riferibili al medesimo, in più strutture ricettive nell'ambito del medesimo edificio non può comunque superare il numero di camere e la capacità ricettiva di una singola struttura».

Secondo il ricorrente, l'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025 violerebbe: a) gli artt. 42, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione all'art. 832 cod. civ., in quanto la scelta di limitare l'applicabilità della previgente disciplina sino al 31 dicembre 2025 introdurrebbe «limitazioni irragionevoli e sproporzionate al diritto di proprietà», e il contenuto del diritto di proprietà rientrerebbe nella materia dell'ordinamento civile; b) l'art. 3 Cost., in quanto determinerebbe «un'irragionevole discriminazione» e difetterebbe di ragionevolezza, imponendo – a decorrere dal 1° gennaio 2026 – l'applicazione delle limitazioni fissate dall'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, norma a sua volta irragionevole; inoltre, il succedersi di «plurime e frammentarie modifiche legislative» renderebbe la legislazione «di difficile intellegibilità»; c) l'art. 41 Cost., poiché, nel fissare i limiti di applicabilità alla previgente disciplina, precluderebbe «alla ricettività svolta in forma imprenditoriale la possibilità di trovare l'assetto organizzativo e dimensionale ritenuto più confacente alla produzione di ricchezza».

La Corte ritiene opportuno, in primo luogo, chiarire il contesto normativo di riferimento.

In base alla previgente legge reg. Toscana n. 86 del 2016, gli affittacamere e i bed and breakfast erano soggetti ai seguenti limiti dimensionali: «non più di sei camere per i clienti, con una capacità ricettiva non superiore a dodici posti letto, ubicate nella stessa unità immobiliare» (artt. 55, comma 1, e 56, comma 1). Essi potevano essere gestiti in forma non imprenditoriale «esclusivamente nella casa dove la persona fisica ha la residenza e il domicilio» (artt. 55, comma 4, e 56, comma 4),

o in forma imprenditoriale, gestendo al massimo due esercizi «nell'ambito del medesimo edificio» (artt. 55, comma 3, e 56, comma 3).

La legge reg. Toscana n. 61 del 2024 ha mantenuto gli stessi limiti dimensionali (art. 42 per gli affittacamere e art. 43 per i bed and breakfast), ma ha imposto la gestione in forma imprenditoriale (artt. 42 e 43), con conseguente destinazione d'uso turistico-ricettiva (art. 41, comma 3). L'art. 144, comma 1, ha però fatte salve – senza limiti temporali – le precedenti gestioni non imprenditoriali (nella stessa casa di residenza del titolare).

Quanto al profilo dimensionale, il già citato art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 prevede che «[l]'attività di affittacamere, o di bed and breakfast, o di residenza d'epoca svolta da uno stesso soggetto […] in più strutture ricettive nell'ambito del medesimo edificio non può comunque superare il numero di camere e la capacità ricettiva di una singola struttura». Tale disposizione è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, ma la Corte ha respinto le censure con sentenza n. 186 del 2025.

Il regime più restrittivo introdotto dall'art. 41, comma 4, è stato accompagnato da una norma transitoria, contenuta nell'art. 144, comma 2, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024. In relazione ad essa si è svolta una peculiare vicenda. Nella seduta della II Commissione del Consiglio regionale della Toscana del 16 dicembre 2024 è stato approvato l'emendamento n. 17229/5, comprendente quattro sub-emendamenti, uno dei quali corrispondente all'impugnato art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025. Tuttavia, nel testo esitato per l'Aula e poi pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione, l'inciso volto a limitare il periodo di "salvaguardia" dei precedenti gestori non compare. Di qui, l'approvazione – subito dopo la pubblicazione della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 – della legge reg. Toscana n. 7 del 2025, al fine di correggere tale errore. Il preambolo della legge reg. Toscana n. 7 del 2025 riferisce puntualmente la vicenda appena esposta.

Per effetto della norma ora in esame, le precedenti gestioni imprenditoriali eccedenti i limiti dimensionali sono state fatte salve solo fino al 31 dicembre 2025. Dunque, dal 1° gennaio 2026 chi gestisce in Toscana, nell'ambito dello stesso edificio, due affittacamere o due bed and breakfast può mantenerli solo se, complessivamente, rispettano il limite dimensionale fissato (sei camere/12 posti letto), altrimenti deve ridurre l'attività (salva la possibilità di mutare tipo di esercizio o di destinare una delle due unità immobiliari a locazione turistica, oltre a quella di spostare una delle due attività in un altro edificio o di affittare il secondo immobile per scopi non turistici).

Ciò premesso, la Corte passa ad esaminare la prima questione promossa dal ricorrente, con la quale è stata dedotta l'invasione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile.

L'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025, sottoponendo all'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 anche i precedenti gestori, a decorrere dal 1° gennaio 2026, condivide la stessa natura dell'art. 41, comma 4. Tale norma mira ad evitare aggiramenti dei limiti dimensionali previsti, per affittacamere e bed and breakfast, dagli artt. 42 e 43 della stessa legge reg. Toscana n. 61 del 2024, al fine di preservare la loro dimensione "familiare" e garantire un'offerta diversificata di strutture ricettive.

Nella sentenza n. 186 del 2025, avente a oggetto, fra gli altri, l'indicato art. 41, comma 4, si è rilevato che esso «si salda con i successivi artt. 42 [e] 43», in relazione ai quali la Corte ha rilevato che «la classificazione e la disciplina delle strutture ricettive rientrano nella competenza legislativa regionale in materia di turismo» (nello stesso senso, sentenza n. 80 del 2012).

Dunque, l'art. 41, comma 4, e l'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025 sono riconducibili alla disciplina amministrativa delle strutture ricettive, in particolare a quella che fissa requisiti per le strutture ricettive "classificate", che rientrano nel sistema regionale del turismo (ancora sentenza n. 186 del 2025).

Quanto all'argomento dedotto dal ricorrente (secondo cui la norma impugnata rientrerebbe nell'ordinamento civile perché limiterebbe il contenuto del diritto di proprietà), nella sentenza n. 186 del 2025 la Corte ha deciso una questione analoga, relativa ad altre norme (artt. 42-45 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024) che condizionano l'esercizio delle strutture ricettive extra-alberghiere,

imponendo la gestione «in forma imprenditoriale». Tale questione è stata dichiarata non fondata con la seguente motivazione: «il fatto che una norma implichi una compressione del diritto di proprietà non la attrae di per sé nell'orbita del diritto civile. È ben noto che la limitazione dell'autonomia negoziale deriva in molti casi dalla regolazione amministrativa delle attività economiche, stabilita nell'interesse pubblico […]. In generale, la Corte ha riconosciuto che "il legislatore regionale ben può conformare anche le facoltà spettanti ai privati" (sentenza n. 175 del 2019), compreso il contenuto del diritto di proprietà (sentenza n. 190 del 2001). Del resto, la limitazione dei diritti dei proprietari rappresenta un riflesso intrinseco alla disciplina urbanistica».

Sulla base di queste considerazioni, ad avviso della Corte, si può concludere che l'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025 è una norma attinente a profili amministrativi, che amplia l'ambito di applicazione di uno standard da rispettare per gestire quelle determinate strutture ricettive classificate.

Il ricorrente invoca poi l'art. 3 Cost., sotto diversi profili.

Il primo consiste in «un'irragionevole discriminazione», che sarebbe causata dalla norma impugnata. Tale censura è, però, totalmente priva di motivazione e di essa va, dunque, dichiarata l'inammissibilità (ex plurimis, sentenze n. 186, n. 161 e n. 136 del 2025).

Il secondo profilo attiene ad un supposto difetto di ragionevolezza, che viene motivato facendo riferimento all'asserita irragionevolezza dell'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024.

Anche in tal caso, non viene offerto alcun argomento, sicché la questione va dichiarata inammissibile. La citata sentenza n. 186 del 2025 la Corte ha dichiarato inammissibile analoga censura, rivolta contro lo stesso art. 41, comma 4.

Infine, il ricorso contesta la «difficile intellegibilità» della legislazione, a causa delle «plurime e frammentarie modifiche legislative». Tale questione non è fondata. Il legislatore regionale ha operato una riforma organica della materia del turismo, con la legge reg. Toscana n. 61 del 2024, e poi ha modificato l'art. 144, comma 2, una sola volta, con un intervento molto puntuale, reso necessario dall'errore materiale compiuto nel procedimento di approvazione della stessa legge reg. Toscana n. 61 del 2024 (sopra, punto 2). La disciplina risultante è agevolmente comprensibile.

Infine, la Corte esamina l'ultima questione, con la quale il ricorrente ha lamentato la violazione dell'art. 41 Cost.

Essa ricalca esattamente quella promossa, nel giudizio deciso con la sentenza n. 186 del 2025, in relazione all'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024. La Corte ha dichiarato non fondata tale questione, osservando che quella norma «si salda con i successivi artt. 42, 43 e 45, perseguendo l'utilità sociale posta alla base della limitata configurazione dimensionale degli affittacamere, dei bed and breakfast e delle residenze d'epoca. La limitazione delle scelte imprenditoriali è dunque giustificata alla luce dell'art. 41, secondo comma, Cost., in quanto la norma impugnata mira ad evitare aggiramenti dei limiti previsti al fine di garantire un'offerta diversificata di strutture ricettive».

Allo stesso esito si deve dunque pervenire per la questione ora in esame, dal momento che l'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025 non fa che assoggettare i precedenti gestori, a decorrere dal 1° gennaio 2026, al limite fissato dall'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024.

SENTENZA N. 218
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, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana 17 gennaio 2025, n. 7 (Disposizioni correttive in materia di rifugi escursionistici e di affittacamere e bed and breakfast. Modifiche alla L. R. 61/2024), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 20 marzo 2025, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 15 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 18 novembre 2025 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'avvocato Andrea Pertici per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 18 novembre 2025.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, impugna l'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025, che inserisce le parole «Fino alla data del 31 dicembre 2025,» all'inizio del comma 2 dell'art. 144 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024. Per effetto di tale modifica, il testo vigente del citato art. 144, comma 2, è il seguente: «Fino alla data del 31 dicembre 2025, coloro che gestiscono in forma imprenditoriale due esercizi di affittacamere e/o bed and breakfast nell'ambito del medesimo edificio alla data di entrata in vigore della presente legge possono continuare ad esercitare tale attività nel rispetto di quanto previsto dalle previgenti disposizioni della L.R. 86/2016».

Il ricorrente rileva che, in tal modo, l'art. 2 rende obbligatorio, a decorrere dal 1° gennaio 2026, l'adeguamento alla disciplina dettata dall'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, in base al quale «[l]'attività di affittacamere, o di bed and breakfast, o di residenza d'epoca svolta da uno stesso soggetto, o da società controllate o collegate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile riferibili al medesimo, in più strutture ricettive nell'ambito del medesimo edificio non può comunque superare il numero di camere e la capacità ricettiva di una singola struttura».

Secondo il ricorrente, l'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025 violerebbe: a) gli artt. 42, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., in relazione all'art. 832 cod. civ., in quanto la scelta di limitare l'applicabilità della previgente disciplina sino al 31 dicembre 2025 introdurrebbe «limitazioni irragionevoli e sproporzionate al diritto di proprietà», e il contenuto del diritto di proprietà rientrerebbe nella materia dell'ordinamento civile; b) l'art. 3 Cost., in quanto determinerebbe «un'irragionevole discriminazione» e difetterebbe di ragionevolezza, imponendo – a decorrere dal 1° gennaio 2026 – l'applicazione delle limitazioni fissate dall'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, norma a sua volta irragionevole; inoltre, il succedersi di «plurime

e frammentarie modifiche legislative» renderebbe la legislazione «di difficile intellegibilità»; c) l'art. 41 Cost., poiché, nel fissare i limiti di applicabilità alla previgente disciplina, precluderebbe «alla ricettività svolta in forma imprenditoriale la possibilità di trovare l'assetto organizzativo e dimensionale ritenuto più confacente alla produzione di ricchezza».

2.– È opportuno, in primo luogo, chiarire il contesto normativo di riferimento.

In base alla previgente legge reg. Toscana n. 86 del 2016, gli affittacamere e i bed and breakfast erano soggetti ai seguenti limiti dimensionali: «non più di sei camere per i clienti, con una capacità ricettiva non superiore a dodici posti letto, ubicate nella stessa unità immobiliare» (artt. 55, comma 1, e 56, comma 1). Essi potevano essere gestiti in forma non imprenditoriale «esclusivamente nella casa dove la persona fisica ha la residenza e il domicilio» (artt. 55, comma 4, e 56, comma 4), o in forma imprenditoriale, gestendo al massimo due esercizi «nell'ambito del medesimo edificio» (artt. 55, comma 3, e 56, comma 3).

La legge reg. Toscana n. 61 del 2024 ha mantenuto gli stessi limiti dimensionali (art. 42 per gli affittacamere e art. 43 per i bed and breakfast), ma ha imposto la gestione in forma imprenditoriale (artt. 42 e 43), con conseguente destinazione d'uso turistico-ricettiva (art. 41, comma 3). L'art. 144, comma 1, ha però fatte salve – senza limiti temporali – le precedenti gestioni non imprenditoriali (nella stessa casa di residenza del titolare).

Quanto al profilo dimensionale, il già citato art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 prevede che «[l]'attività di affittacamere, o di bed and breakfast, o di residenza d'epoca svolta da uno stesso soggetto […] in più strutture ricettive nell'ambito del medesimo edificio non può comunque superare il numero di camere e la capacità ricettiva di una singola struttura». Tale disposizione è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, ma questa Corte ha respinto le censure con sentenza n. 186 del 2025.

Il regime più restrittivo introdotto dall'art. 41, comma 4, è stato accompagnato da una norma transitoria, contenuta nell'art. 144, comma 2, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024. In relazione ad essa si è svolta una peculiare vicenda. Nella seduta della II Commissione del Consiglio regionale della Toscana del 16 dicembre 2024 è stato approvato l'emendamento n. 17229/5, comprendente quattro sub-emendamenti, uno dei quali corrispondente all'impugnato art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025. Tuttavia, nel testo esitato per l'Aula e poi pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione, l'inciso volto a limitare il periodo di "salvaguardia" dei precedenti gestori non compare. Di qui, l'approvazione – subito dopo la pubblicazione della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 – della legge reg. Toscana n. 7 del 2025, al fine di correggere tale errore.

Il preambolo della legge reg. Toscana n. 7 del 2025 riferisce puntualmente la vicenda appena esposta.

Per effetto della norma ora in esame, le precedenti gestioni imprenditoriali eccedenti i limiti dimensionali sono state fatte salve solo fino al 31 dicembre 2025. Dunque, dal 1° gennaio 2026 chi gestisce in Toscana, nell'ambito dello stesso edificio, due affittacamere o due bed and breakfast può mantenerli solo se, complessivamente, rispettano il limite dimensionale fissato (sei camere/12 posti letto), altrimenti deve ridurre l'attività (salva la possibilità di mutare tipo di esercizio o di destinare una delle due unità immobiliari a locazione turistica, oltre a quella di spostare una delle due attività in un altro edificio o di affittare il secondo immobile per scopi non turistici).

3.– Ciò premesso, si può passare ad esaminare la prima questione promossa dal ricorrente, con la quale è stata dedotta l'invasione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile, come sopra esposto (punto 1).

Secondo la Regione, tale questione sarebbe inammissibile, in quanto riguarderebbe, in realtà, l'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, perché sarebbe la disciplina da questa norma posta a comprimere il contenuto del diritto di proprietà. La censura sarebbe, dunque, «in questa sede riproposta fuori termine».

Tale eccezione non è fondata. La norma impugnata amplia i destinatari dell'art. 41, comma 4, sottoponendo ad esso anche i precedenti gestori, a decorrere dal 1° gennaio 2026. Dunque, essa estende l'ambito della disposizione considerata limitativa del diritto di proprietà. A parte ciò, secondo

la costante giurisprudenza di questa Corte, una legge è impugnabile «anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore» (sentenza n. 22 del 2025).

3.1.– Nel merito, la questione non è fondata.

L'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025, sottoponendo all'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 anche i precedenti gestori, a decorrere dal 1° gennaio 2026, condivide la stessa natura dell'art. 41, comma 4. Tale norma mira ad evitare aggiramenti dei limiti dimensionali previsti, per affittacamere e bed and breakfast, dagli artt. 42 e 43 della stessa legge reg. Toscana n. 61 del 2024, al fine di preservare la loro dimensione "familiare" e garantire un'offerta diversificata di strutture ricettive.

Nella sentenza n. 186 del 2025, avente a oggetto, fra gli altri, l'indicato art. 41, comma 4, si è rilevato che esso «si salda con i successivi artt. 42 [e] 43», in relazione ai quali questa Corte ha rilevato che «la classificazione e la disciplina delle strutture ricettive rientrano nella competenza legislativa regionale in materia di turismo» (nello stesso senso, sentenza n. 80 del 2012).

Dunque, l'art. 41, comma 4, e l'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025 sono riconducibili alla disciplina amministrativa delle strutture ricettive, in particolare a quella che fissa requisiti per le strutture ricettive "classificate", che rientrano nel sistema regionale del turismo (ancora sentenza n. 186 del 2025).

Quanto all'argomento dedotto dal ricorrente (secondo cui la norma impugnata rientrerebbe nell'ordinamento civile perché limiterebbe il contenuto del diritto di proprietà), nella sentenza n. 186 del 2025 questa Corte ha deciso una questione analoga, relativa ad altre norme (artt. 42-45 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024) che condizionano l'esercizio delle strutture ricettive extra-alberghiere, imponendo la gestione «in forma imprenditoriale». Tale questione è stata dichiarata non fondata con la seguente motivazione: «il fatto che una norma implichi una compressione del diritto di proprietà non la attrae di per sé nell'orbita del diritto civile. È ben noto che la limitazione dell'autonomia negoziale deriva in molti casi dalla regolazione amministrativa delle attività economiche, stabilita nell'interesse pubblico […]. In generale, questa Corte ha riconosciuto che "il legislatore regionale ben può conformare anche le facoltà spettanti ai privati" (sentenza n. 175 del 2019), compreso il contenuto del diritto di proprietà (sentenza n. 190 del 2001). Del resto, la limitazione dei diritti dei proprietari rappresenta un riflesso intrinseco alla disciplina urbanistica».

Sulla base di queste considerazioni, si può concludere che l'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025 è una norma attinente a profili amministrativi, che amplia l'ambito di applicazione di uno standard da rispettare per gestire quelle determinate strutture ricettive classificate.

4.– Il ricorrente invoca poi l'art. 3 Cost., sotto diversi profili.

4.1.– Il primo consiste in «un'irragionevole discriminazione», che sarebbe causata dalla norma impugnata. Tale censura è, però, totalmente priva di motivazione e di essa va, dunque, dichiarata l'inammissibilità (*ex plurimis*, sentenze n. 186, n. 161 e n. 136 del 2025).

4.2.– Il secondo profilo attiene ad un supposto difetto di ragionevolezza, che viene motivato facendo riferimento all'asserita irragionevolezza dell'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024. Anche in tal caso, non viene offerto alcun argomento, sicché la questione va dichiarata inammissibile. La citata sentenza n. 186 del 2025 di questa Corte ha dichiarato inammissibile analoga censura, rivolta contro lo stesso art. 41, comma 4.

4.3.– Infine, il ricorso contesta la «difficile intellegibilità» della legislazione, a causa delle «plurime e frammentarie modifiche legislative».

Tale questione non è fondata. Il legislatore regionale ha operato una riforma organica della materia del turismo, con la legge reg. Toscana n. 61 del 2024, e poi ha modificato l'art. 144, comma 2, una sola volta, con un intervento molto puntuale, reso necessario dall'errore materiale compiuto nel procedimento di approvazione della stessa legge reg. Toscana n. 61 del 2024 (sopra, punto 2). La disciplina risultante è agevolmente comprensibile.

4.4.– Nella propria memoria difensiva, la Regione Toscana affronta un ulteriore profilo attinente all'art. 3 Cost., non dedotto nel ricorso. Essa argomenta sulla possibile lesione del legittimo affidamento dei precedenti gestori, affermando che la norma impugnata realizza un adeguato

bilanciamento tra quell'affidamento e l'interesse a evitare un'eccessiva espansione di affittacamere e bed and breakfast. Occorre dunque chiarire se il *thema decidendum* del presente giudizio comprenda o meno la questione della lesione del legittimo affidamento dei precedenti gestori.

Come detto, tale censura è del tutto assente nel ricorso (che lamenta la violazione dell'art. 3 Cost. sotto i profili sopra indicati) e anche nella delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri, che si limita a menzionare l'art. 3 Cost., senza aggiungere alcunché.

È noto che, nei giudizi di legittimità costituzionale, il *thema decidendum* risulta dalle norme legislative oggetto della questione e dai parametri invocati (anche implicitamente: sentenza n. 167 del 2025), mentre gli argomenti, pur dovendo essere svolti in misura sufficiente nell'atto di promovimento, non definiscono il *thema decidendum*. Ciò risulta chiaramente dal secondo comma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), che distingue i «termini» della questione (coincidenti con gli elementi indicati dal primo comma dell'art. 23) dai «motivi della istanza» ed è specificamente richiamato dall'art. 34 della stessa legge, con riferimento ai ricorsi in via principale. Dunque, da un lato gli argomenti possono essere liberamente integrati dalle parti, fino all'udienza di discussione, dall'altro lato questa Corte non può dichiarare non fondata una questione semplicemente confutando gli argomenti dedotti dal rimettente o dal ricorrente, ma deve accertare che la norma censurata o impugnata non vìoli il parametro invocato.

In certi casi, però, la definizione della questione richiede un elemento ulteriore, rispetto alle norme legislative censurate e a quelle costituzionali invocate: il profilo. Ciò accade in particolare (ma non solo) per le questioni promosse *ex* art. 3 Cost., in quanto l'invocazione del principio di eguaglianza richiede l'indicazione di un *tertium comparationis* e l'invocazione del principio di ragionevolezza richiede l'indicazione di uno o più profili di irragionevolezza (ad esempio, sentenze n. 114 e n. 112 del 2024). Il principio di ragionevolezza, infatti, è multiforme e ha manifestazioni assai variegate. Se non è indicato il profilo, non è identificato realmente il vizio: il primo, dunque, può considerarsi "causa efficiente" del secondo.

Pertanto, di fronte a un ricorso che invoca il principio di ragionevolezza sotto determinati profili, come nel caso di specie, questa Corte deve decidere esclusivamente su essi, in applicazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, fissato dall'art. 27 della legge n. 87 del 1953, anche al fine di non vanificare le esigenze del contraddittorio, particolarmente stringenti in un giudizio di parti come quello in via principale (sentenza n. 112 del 2022). Il fatto che, nel caso in esame, la Regione resistente abbia argomentato sulla possibile lesione dell'affidamento non vale a mutare le conclusioni appena esposte: la difesa della parte resistente può essere valorizzata di fronte a una censura dedotta ma assistita, in ipotesi, da una motivazione difettosa (ad esempio, sentenza n. 161 del 2012), non nel caso in cui la censura sia totalmente assente.

5.– Infine, occorre esaminare l'ultima questione, con la quale il ricorrente ha lamentato la violazione dell'art. 41 Cost.

In relazione a tale censura, la Regione ha sollevato la stessa eccezione di inammissibilità sopra già esaminata (punto 3): essa è da respingere, per le ragioni ivi esposte.

5.1.– Nel merito, la questione non è fondata.

Essa ricalca esattamente quella promossa, nel giudizio deciso con la sentenza n. 186 del 2025, in relazione all'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024. Questa Corte ha dichiarato non fondata tale questione, osservando che quella norma «si salda con i successivi artt. 42, 43 e 45, perseguendo l'utilità sociale posta alla base della limitata configurazione dimensionale degli affittacamere, dei bed and breakfast e delle residenze d'epoca. La limitazione delle scelte imprenditoriali è dunque giustificata alla luce dell'art. 41, secondo comma, Cost., in quanto la norma impugnata mira ad evitare aggiramenti dei limiti previsti al fine di garantire un'offerta diversificata di strutture ricettive».

Allo stesso esito si deve pervenire per la questione ora in esame, dal momento che l'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025 non fa che assoggettare i precedenti gestori, a decorrere dal 1° gennaio 2026, al limite fissato dall'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana 17 gennaio 2025, n. 7 (Disposizioni correttive in materia di rifugi escursionistici e di affittacamere e bed and breakfast. Modifiche alla L.R. 61/2024), promosse, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della irragionevole discriminazione e del difetto di ragionevolezza, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025, promossa, in riferimento agli artt. 42, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., in relazione all'art. 832 del codice civile, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025, promossa, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della «difficile intellegibilità» della legislazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025, promossa, in riferimento all'art. 41 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 novembre 2025.

F.to:
Giovanni AMOROSO, Presidente
Giovanni PITRUZZELLA, Redattore
Igor DI BERNARDINI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 30 dicembre 2025
Il Cancelliere
F.to: Igor DI BERNARDINI

Elenco delle sentenze di mero rito

Sentenza 97/2025, in materia di inosservanza di misure sanitarie;

Sentenza 106/2025, in materia di lavoro;

Sentenza 125/2025, in materia di usi civici;

Sentenza 126/2025, in materia di Valutazione di Impatto Ambientale;

Sentenza 149/2025, in materia elettorale (conflitto di attribuzione tra enti);

Sentenza 165/2025, in materia di pubblico impiego;

Sentenza 188/2025, in materia di contratti pubblici.