

REPUBBLICA ITALIANA

Anno 77° - Numero 20

GAZZETTA  **UFFICIALE**
DELLA REGIONE SICILIANA

PARTE PRIMA

Palermo - Venerdì, 12 maggio 2023

SI PUBBLICA DI REGOLA IL VENERDI'
Sped. in a.p., comma 20/c, art. 2,
L. n. 662/96 - Filiale di Palermo

DIREZIONE, REDAZIONE, AMMINISTRAZIONE: VIA CALTANISSETTA 2-E, 90141 PALERMO
INFORMAZIONI TEL. 091/7074930-928 - ABBONAMENTI TEL. 091/7074943 - INSERZIONI TEL. 091/7074936-940 - FAX 091/7074927
POSTA ELETTRONICA CERTIFICATA (PEC) gazzetta.ufficiale@certmail.regione.sicilia.it

DISPOSIZIONI E COMUNICATI

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza 23 febbraio - 18 aprile 2023, n. 75 pag. 2

Sentenza 7 marzo - 20 aprile 2023, n. 76 pag. 29

DISPOSIZIONI E COMUNICATI

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza 23 febbraio - 18 aprile 2023, n. 75.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Silvana	SCIARRA	Presidente
-	Daria	de PRETIS	Giudice
-	Nicolò	ZANON	”
-	Franco	MODUGNO	”
-	Augusto Antonio	BARBERA	”
-	Giulio	PROSPERETTI	”
-	Giovanni	AMOROSO	”
-	Francesco	VIGANÒ	”
-	Luca	ANTONINI	”
-	Stefano	PETITTI	”
-	Angelo	BUSCEMA	”
-	Emanuela	NAVARRETTA	”
-	Maria Rosaria	SAN GIORGIO	”
-	Filippo	PATRONI GRIFFI	”
-	Marco	D’ALBERTI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 3, 2, 3 e 4 della legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 3 (Istituzione e disciplina del Registro regionale telematico dei Comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale De.Co. Modifiche alla legge regionale 28 marzo 1995, n. 22), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso depositato in cancelleria il 25 maggio 2022, iscritto al n. 34 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell’anno 2022.

Visto l’atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell’udienza pubblica del 21 febbraio 2023 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi l’avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei

ministri e l'avvocato Maria Concetta Caldara per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 23 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso del 25 maggio 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 117, commi primo, secondo, lettere *a*) ed *e*), e terzo, della Costituzione e all'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 3, 2, 3 e 4 della legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 3 (Istituzione e disciplina del Registro regionale telematico dei Comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale De.Co. Modifiche alla legge regionale 28 marzo 1995, n. 22).

1.1.– Il ricorrente osserva che le disposizioni di cui agli articoli da 1 a 4 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2022 concernono la materia delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari le quali, nelle varie forme di «denominazioni di origine protette», «indicazioni geografiche tipiche» e simili, sono ormai oggetto di una normativa totalmente armonizzata a livello di diritto dell'Unione europea in tre regolamenti (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio: il n. 1151/2012 del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari; il n. 1308/2013 del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli; e il n. 787/2019 del 17 aprile 2019, relativo alla definizione, alla designazione, alla presentazione e all'etichettatura delle bevande spiritose, all'uso delle denominazioni di bevande spiritose nella presentazione e nell'etichettatura di altri prodotti alimentari, nonché alla protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose e all'uso dell'alcol etilico e di distillati di origine agricola nelle bevande alcoliche, e che abroga il regolamento (CE) n. 110/2008.

Il ricorrente rileva, poi, che in ambito internazionale, tale materia è disciplinata, con riferimento ai prodotti anche non agroalimentari, dall'Accordo di Lisbona sulla protezione delle denominazioni d'origine e sulla loro registrazione internazionale del 31 ottobre 1958, ratificato con legge 28 aprile 1976, n. 424 (Ratifica ed esecuzione di accordi internazionali in materia di proprietà intellettuale, adottati a Stoccolma il 14 luglio 1967), di recente modificato e integrato con il cosiddetto Atto di Ginevra, a cui l'Unione europea ha aderito con la decisione (UE) 2019/1754 del Consiglio, del 7

COPIA
NON

ottobre 2019, relativa all'adesione dell'Unione europea all'atto di Ginevra dell'accordo di Lisbona sulle denominazioni di origine e le indicazioni geografiche.

Secondo l'Avvocatura generale le fonti sovranazionali e internazionali richiamate convergono nel qualificare come «indicazione geografica» o «denominazione di origine» di un prodotto, quella che rappresenti il particolare legame tra il prodotto e un dato territorio che contribuisce alla qualità o alla fama del prodotto.

In tal senso depone il regolamento n. 1151/2012/UE, relativo ai prodotti agroalimentari diversi dal vino e dagli spiriti, e in particolare l'art. 5, paragrafi 1 e 2, con riferimento alle denominazioni di origine e alle indicazioni geografiche; e l'art. 18, con riferimento alla «specialità tradizionale garantita», o STG; l'art. 93, paragrafo 1, del regolamento n. 1308/2013/UE, con riguardo al vino e in materia di spiriti; l'art. 3, numero 4), del regolamento (UE) n. 2019/787. A livello internazionale rileva, poi l'art. 2, paragrafo 1, alinea i) e ii), dell'Accordo di Lisbona come integrato dall'Atto di Ginevra.

Secondo il ricorrente, inoltre, le fonti sovranazionali e internazionali citate, oltre a riferire la denominazione o indicazione geografica protetta al particolare legame tra il prodotto e il territorio, tale che la qualità o la reputazione del prodotto siano attribuibili essenzialmente alla sua origine geografica, contemplano un sistema di registrazione elettronica, ai sensi di quanto previsto dagli artt. 11 e 22 del regolamento n. 1151/2012/UE, dall'art. 104 del regolamento n. 1308/2013/UE, dall'art. 33 del regolamento n. 787/2019/UE, ed ancora dagli articoli da 4 a 6 dell'«Atto di Ginevra» integrativo dell'Accordo di Lisbona.

La registrazione dell'indicazione o denominazione geografica o garantita avviene, in tutti i casi, all'esito di una procedura che verifica la rispondenza del prodotto alle definizioni legali sopra riportate, e conferisce ai produttori di esso il diritto ad essere protetti contro tutti gli usi illegali della denominazione stessa, come dispone, per esempio, l'art. 13 del regolamento n. 1151/2012/UE al paragrafo 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*.

La registrazione e la tutela dei prodotti in questione, alla stregua dei regolamenti e degli accordi internazionali menzionati, si basano sulla predisposizione di disciplinari di produzione, la conformità ai quali è condizione perché un prodotto ottenga la registrazione, come ad esempio indicato dall'art. 7 del regolamento n. 1151/2012/UE, dall'art. 19 dello stesso regolamento a proposito delle STG, e dall'art. 94, paragrafo 2, del regolamento n. 1308/2013/UE.

COPIA
NON

1.2.– Ciò precisato, il ricorrente sostiene che il regime posto dalle citate fonti europee e internazionali è, nell'ambito dell'ordinamento interno, esclusivo e deriva da regolamenti, cioè da fonti normative dotate di efficacia diretta e immediata nell'ordinamento interno (art. 288, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), che impedisce di "duplicare" la disciplina del regolamento UE con fonti interne aventi contenuto ed effetti in tutto o in parte sovrapponibili.

A tal riguardo, è richiamata la giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea (in particolare, sentenza 2 febbraio 1977, in causa C-50/76, Amsterdam Bulb).

Il ricorrente deduce, quindi, che le disposizioni regionali censurate sono sovrapponibili, o, comunque, suscettibili di recare ostacolo alla piena applicazione nell'ordinamento interno delle fonti europee e internazionali richiamate.

In particolare, nel ricorso si afferma che le norme regionali impugnate istituiscono le denominazioni comunali De.Co. (art. 1, comma 1) e ne prevedono la registrazione (art. 1, comma 3 e art. 3, comma 1); altresì regolano tali denominazioni e tale registrazione facendone oggetto di un procedimento di registrazione, basato sulla verifica della rispondenza del prodotto ad un disciplinare (art. 3, comma 2, lettere *c* e *d*), che ha come effetto il diritto del prodotto di fregiarsi dell'apposito logo regionale attestante la sua qualità di prodotto «De.Co.» (art. 3, comma 2, lettera *g*).

Con riferimento alle caratteristiche dei prodotti che possono ambire alla De.Co., il ricorrente rileva come sia nodale l'art. 2 della legge regionale impugnata, alla luce del quale risulta che la De.Co. non solo dipende dal legame «genetico» tra il prodotto e un dato territorio, ma che tale legame rileva, altresì, quale connotato integrante la qualità o la rinomanza del prodotto (che a sua volta, proprio per questo, contribuisce alla notorietà e all'attrattività del comune di origine). Il ricorrente, infatti, evidenzia che deve trattarsi di prodotti che manifestino il loro legame storico culturale con il territorio comunale (art. 2, comma 1) a causa dell'impiego di «modalità consolidate nei costumi e nelle consuetudini locali» (comma 2, lettera *a*), o «praticati sul territorio e consolidati nel tempo» (comma 2, lettera *b*).

Ad avviso del ricorrente, si tratterebbe di prodotti risultanti da metodi produttivi non presenti in altri territori comunali e quindi di per sé qualificanti i prodotti in questione, che sono tali, insomma, solo perché realizzati mediante i metodi produttivi caratteristici di quei territori e non di altri. Non si tratterebbe, quindi, di un semplice

COPIA
NON

legame di provenienza del prodotto dal territorio, ma della influenza determinante del metodo di produzione caratteristico di quel territorio nella definizione delle qualità, e in definitiva dell'identità, del prodotto stesso. Si sarebbe, pertanto, al di fuori dell'ambito delle mere «indicazioni geografiche semplici» (è richiamata la sentenza della Corte di giustizia, 7 novembre 2000, in causa C-312/98, Warsteiner, punti da 42 a 45).

Sarebbe poi evidente la coincidenza tra i «prodotti tradizionali locali» di cui all'art. 2, comma 2, lettera *b*), della legge regionale impugnata e le STG di cui al regolamento n. 1151/2012/UE: gli uni e le altre sono infatti connotati dall'impiego di un metodo di produzione tradizionale, che è ciò che conferisce loro la caratteristica che li rende meritevoli di protezione.

1.3.– Dal contesto descritto scaturirebbe la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per avere la Regione legiferato in difformità dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario mediante l'istituzione di un sistema di identificazione, registrazione e protezione di prodotti qualificati dalla loro origine territoriale idoneo a sostituirsi a quello disciplinato dal diritto dell'Unione nelle fonti «interposte» menzionate.

Ad avviso del ricorrente, sarebbe costituzionalmente illegittimo non soltanto l'art. 2 della legge regionale impugnata, ma conseguentemente lo sarebbero anche gli artt. 1 e 3, perché queste disposizioni, istituendo e articolando in dettaglio la denominazione e la registrazione dei prodotti definiti dall'art. 2, costituiscono il necessario sviluppo applicativo di questo, e quindi rendono concreta la violazione costituzionale che discende dal contenuto di esso.

Sarebbe, altresì, violato l'art. 14 dello statuto reg. Siciliana nella parte in cui prevede che l'Assemblea legifera, tra l'altro in materia di agricoltura e di commercio, «nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato».

Ad escludere il vizio denunciato, non potrebbero valere le previsioni dell'art. 1, commi 2 e 4 (non impugnati), che, invece, confermerebbero la sussistenza del vizio perché pongono un rapporto di identità/incompatibilità tra le De.Co. e la denominazione di origine protetta (DOP), l'indicazione geografica tipica (IGT), e la STG.

Le norme regionali impugnate, secondo il ricorrente, «anticipano» a livello regionale le forme di tutela assicurate dai regolamenti e dagli accordi commentati, con la conseguenza che esse costituirebbero un ostacolo all'attuazione di queste fonti. La

COPIA
NON

prospettiva di ottenimento della De.Co. potrebbe far venire meno l'interesse dei produttori ad attuare le procedure di riconoscimento come DOP, IGT e STG.

1.4.– Inoltre, le disposizioni regionali violerebbero anche l'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui assegna alla legislazione concorrente la materia relativa ai rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni; e, inoltre, l'art. 117, secondo comma, lettera a), nella parte in cui riserva alla legislazione esclusiva dello Stato i rapporti internazionali dello Stato e quelli con l'Unione europea.

Ad avviso del ricorrente, nessuna delle fonti sovranazionali menzionate regola una materia che attenga ai rapporti internazionali o «unionali» della Regione; per cui, comunque, essa non è competente ad adottare disposizioni legislative che direttamente o indirettamente pongano in discussione l'adempimento da parte dello Stato di obblighi da esso contratti sul piano internazionale o dell'Unione, con l'affiancarvi o sovrapporvi norme e procedure oggettivamente concorrenti con tali obblighi.

Soltanto il legislatore statale può disciplinare i profili esterni della materia in questione, stipulando i necessari accordi internazionali con i Paesi terzi o eventualmente rinunciando a intervenire a favore della legislazione armonizzata dell'Unione nei rapporti con gli Stati membri.

1.5.– Sussisterebbe, poi, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e dell'art. 14 dello statuto reg. Siciliana, in quanto la disciplina delle denominazioni protette in tutte le loro forme attiene chiaramente alla tutela della concorrenza, come risulta dai regolamenti UE in materia ed in particolare dai *considerando* da 1 a 5 del regolamento n. 1151/2012/UE.

Secondo il ricorrente si sarebbe pienamente nel campo della concorrenza in entrambe le sue accezioni di concorrenza «nel mercato» (disciplina di una competizione corretta) e di concorrenza «per il mercato» (promozione di un mercato maggiormente efficiente, nell'interesse generale dei consumatori).

Alla luce di tali considerazioni, nel ricorso si evidenzia come la normativa regionale, anche a prescindere dalla questione se essa si «sovrapponga» o meno alla disciplina sovranazionale e internazionale delle denominazioni protette, comunque, esula dalla competenza del legislatore regionale alla stregua del combinato disposto degli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e dell'art. 14 dello statuto reg. Siciliana, che vincola il legislatore regionale ad operare «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato».

COPIA
NON

La disciplina di tali denominazioni, secondo la difesa dello Stato, attiene direttamente alla concorrenza, e quindi, competerebbe in via esclusiva allo Stato, esulando dai titoli di competenza regionale di cui all'art. 14 dello statuto (essenzialmente, agricoltura, industria e commercio).

2.– Con atto del 1° luglio 2022, si è costituita nel giudizio la Regione Siciliana che ha chiesto a questa Corte di dichiarare l'inammissibilità delle censure relative alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – perché il parametro costituzionale non è indicato nella delibera di autorizzazione al ricorso del Consiglio dei ministri del 17 maggio 2022 – e la non fondatezza delle altre.

2.1.– In primo luogo, la difesa della Regione evidenzia che la De.Co. non è un marchio bensì un'attestazione che lega un prodotto o una produzione al luogo storico di origine e, al tempo stesso, costituisce un certificato che acquista un forte e significativo valore identitario per una comunità.

Essa rappresenta un riconoscimento concesso dalla locale amministrazione comunale a un bene, una attività, o a un prodotto, strettamente collegati al territorio e alla sua comunità, senza alcuna sovrapposizione con le denominazioni d'origine vigenti, quali DOP, IGP, IGT, STG e altri simili.

La De.Co., contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura, non potrebbe essere considerata sovrapponibile e/o incompatibile con le certificazioni di matrice europea, in quanto si pone con le stesse solo in un rapporto di alternatività e, comunque, non è idonea a sostituirsi all'iscrizione dei prodotti tutelati dalla normativa europea.

Infatti, dall'art. 1, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2022 si evince che la *ratio* della De.Co., e la relativa iscrizione dei prodotti locali nel registro delle De.Co., è quella di creare esclusivamente un primo presidio di tutela dei prodotti tipici legati al territorio di origine (non ancora dotati di alcun elemento identificativo), destinato comunque a venire meno allorquando intervengano le certificazioni europee attestanti le «indicazioni geografiche» (DOP, IGP e STG).

Ad avviso della Regione, la De.Co. in alcun modo verrebbe a sostituirsi alle certificazioni disciplinate dalla normativa europea, sia per quelle già attribuite sia per quelle eventualmente da attribuire, in quanto viene istituita sotto condizione risolutiva.

L'attestazione di De.Co., ai sensi dell'art. 2 della legge regionale impugnata, viene rilasciata dai comuni i quali vi provvedono con delibera del Consiglio comunale, su proposta della Giunta comunale. Si tratterebbe di un potere esercitato in attuazione

COPIA
NON

dei principi sul decentramento amministrativo, ai sensi dell'art. 118, secondo comma, Cost. e della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali) e, da ultimo, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

In particolare, la difesa regionale osserva che, in materia di ordinamento degli enti locali, la Regione Siciliana ha una competenza legislativa esclusiva (art. 14, comma 1, lettera o, dello statuto reg. Siciliana), attuata con la legge della Regione Siciliana 11 dicembre 1991, n. 48 (Provvedimenti in tema di autonomie locali), e che, inoltre, il principio di sussidiarietà è riconosciuto, specificatamente, all'art. 2, comma 1, della legge della Regione Siciliana 23 dicembre 2000, n. 30 (Norme sull'ordinamento degli enti locali), dovendosi, pertanto, escludere qualsiasi *vulnus* costituzionale.

La resistente sottolinea inoltre che, vertendosi nella materia «valorizzazione, distribuzione, difesa di prodotti agricoli ed industriali e delle attività commerciali», rientrante nella potestà legislativa esclusiva della Regione Siciliana, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera e), dello statuto, spetta alla Regione legiferare in materia, nel rispetto della Costituzione e con i soli limiti derivanti dall'ordinamento comunitario e del ritrovato interesse nazionale.

Le disposizioni regionali, pertanto, non violano le norme internazionali e/o comunitarie in quanto la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia ha ammesso la possibilità di segni distintivi dell'origine territoriale dei prodotti alimentari anche al di fuori del sistema comunitario delle DOP e delle IGP, riconoscendo autonoma tutelabilità al nome geografico (è richiamata, *ex plurimis*, la sentenza Warsteiner).

In linea con tale giurisprudenza è appunto la legge reg. Siciliana n. 3 del 2022, che si limita, genericamente, ad approntare a livello locale e regionale un primo ed elementare presidio di tutela per i prodotti agricoli e alimentari legati alla storia e alla tradizione di un determinato territorio senza alcun riferimento alla qualità del prodotto, tale da poter ingenerare confusione con altri prodotti diversamente certificati.

La difesa regionale, inoltre, osserva che leggi regionali dal medesimo contenuto non sono state impugnate dal Governo (il richiamo è alla legge della Regione Campania 20 luglio 2021, n. 7, recante «Istituzione e disciplina del Registro regionale dei Comuni con prodotti De.Co.» alla legge della Regione Liguria 1° luglio 2018, n. 11, recante «Registro regionale dei comuni con prodotti De.Co.», che hanno regolamentato la medesima materia), sicché l'eventuale accoglimento del ricorso comporterebbe anche

COPIA
NON

un'ingiustificata sperequazione tra la posizione della Regione Siciliana e quella della Regione Campania e della Regione Liguria.

Detta sperequazione appare ancora più grave se si considerano la competenza legislativa esclusiva prevista dallo statuto della Regione Siciliana, sia in ordine alla «valorizzazione, distribuzione, difesa dei prodotti agricoli» sia in materia di ordinamento degli enti locali, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettere e) e o).

2.2.– Con riferimento alla censura inerente la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la difesa della Regione, dopo aver eccepito l'inammissibilità della relativa questione, osserva, nel merito, che essa sarebbe comunque non fondata.

Infatti, la normativa regionale, non contenendo alcuna certificazione sulla specifica «qualità» del prodotto, ma solamente del legame con il «territorio di provenienza», non determinerebbe effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci e sulla concorrenza, mentre ogni eventuale illegittima restrizione potrebbe derivare semmai dalle singole attestazioni elaborate in concreto dai comuni, da far valere nelle opportune sedi giurisdizionali, e non già dalla normativa regionale impugnata.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 34 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 117, commi primo, secondo, lettere a) ed e), e terzo, Cost. e all'art. 14 dello statuto reg. Siciliana, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 3, 2, 3 e 4 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2022.

Il ricorrente afferma che le disposizioni impugate – le quali, rispettivamente, istituiscono le denominazioni comunali, cosiddette De.Co. (art. 1, comma 1); prevedono il registro regionale telematico dei comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale De.Co (art. 1, comma 3, e art. 3, comma 1); regolano tali denominazioni e tale registrazione facendone l'oggetto di un procedimento basato sulla verifica della rispondenza del prodotto ad un disciplinare (art. 3, comma 2, lettere c e d) – si pongono in contrasto con plurimi parametri costituzionali.

1.1.– Innanzi tutto, con un primo motivo di ricorso, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., perché le disposizioni impugate sarebbero state adottate in difformità dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, in quanto istituirebbero un sistema di identificazione, registrazione e

COPIA
NON

protezione di prodotti qualificati dalla loro origine territoriale, idoneo a sostituirsi a quello disciplinato dal diritto dell'Unione europea.

Le disposizioni impugnate, infatti, si sovrapporrebbero alle fonti sovranazionali "interposte", di cui al regolamento n. 1151/2012/UE «sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari», al regolamento n. 1308/2013/UE, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e al regolamento n. 2019/787/UE, relativo alla definizione, alla designazione, alla presentazione e all'etichettatura delle bevande spiritose, all'uso delle denominazioni di bevande spiritose nella presentazione e nell'etichettatura di altri prodotti alimentari, nonché alla protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose e all'uso dell'alcol etilico e di distillati di origine agricola nelle bevande alcoliche, e che abroga il regolamento (CE) n. 110/2008; nonché all'Accordo di Lisbona sulla protezione delle denominazioni d'origine e sulla loro registrazione internazionale, come modificato e integrato con il cosiddetto «Atto di Ginevra», cui l'Unione europea ha aderito con la decisione (UE) n. 2019/1754.

Il ricorrente afferma che il regime posto dalle menzionate fonti europee e internazionali, nell'ambito dell'ordinamento interno, è esclusivo e deriva da regolamenti dotati di efficacia diretta e immediata, ai sensi dell'art. 288, paragrafo 2, TFUE; ciò che impedisce di "duplicare" la disciplina del regolamento UE con fonti interne aventi contenuto ed effetti in tutto o in parte sovrapponibili.

Le disposizioni regionali impugnate sarebbero, infatti, sostanzialmente sovrapponibili, o, comunque, suscettibili di recare ostacolo alla piena applicazione nell'ordinamento interno delle fonti europee e internazionali richiamate.

Tale sovrapposizione di disciplina, inoltre, determinerebbe un ostacolo all'attuazione della normativa sovranazionale, in quanto il riconoscimento ad un prodotto della denominazione De.Co. determinerebbe il venire meno dell'interesse dei produttori ad attuare le procedure di riconoscimento come DOP, IGT e STG.

Inoltre, viene impugnato anche l'art. 2, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 3 del 2022, perché avrebbe introdotto una figura sovrapponibile a quella della STG, di cui al regolamento n. 1151/2012/UE.

Le norme regionali violerebbero, altresì, l'art. 14 dello statuto reg. Siciliana nella parte in cui prevede che l'Assemblea legislativa, tra l'altro, in materia di agricoltura e di commercio, «nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato».

COPIA
NON

Sarebbero, inoltre, violati l'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui assegna alla legislazione concorrente la materia relativa ai rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni, e l'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., nella parte in cui riserva alla legislazione esclusiva dello Stato i rapporti internazionali dello Stato e quelli con l'Unione europea, in quanto le disposizioni impugnate si sovrapporrebbero alle menzionate fonti europee e internazionali.

1.2.– Con il secondo motivo di ricorso il ricorrente denuncia le stesse disposizioni regionali impugnate per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e dell'art. 14 dello statuto reg. Siciliana, in ragione della loro natura intrinsecamente «concorrenziale», con la conseguente invasione in una materia di competenza esclusiva del legislatore statale.

2.– Va innanzi tutto dichiarata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa con tale secondo motivo di ricorso.

Infatti, nella relazione allegata alla delibera di determinazione a impugnare la legge regionale è indicato soltanto l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla disciplina interposta recata dagli artt. 3, 5, 7, 11, 19 e 22 del regolamento n. 1151/2012/UE e delle analoghe disposizioni dei regolamenti n. 1308/2013/UE e n. 787/2019/UE in materia di denominazioni protette di prodotti agroalimentari.

Peraltro, la mancata deduzione della violazione della competenza esclusiva statale nella materia «tutela della concorrenza» e segnatamente l'omessa indicazione, nella delibera a impugnare, del parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., sono oggetto di espressa eccezione di inammissibilità della questione da parte della difesa della Regione Siciliana.

A tal riguardo, deve rilevarsi che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «la questione proposta in via principale, rispetto alla quale difetti la necessaria piena corrispondenza tra il ricorso e la delibera del Consiglio dei ministri che l'ha autorizzato, è inammissibile (*ex plurimis*, sentenze n. 83 del 2018, n. 152 del 2017, n. 265 e n. 239 del 2016)» (sentenza n. 199 del 2020).

È vero che si è, altresì, precisato che soltanto «l'omissione di qualsiasi accenno a 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

COPIA
NON

medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa [erariale] (sentenza n. 239 del 2016)» (sentenza n. 232 del 2017).

Ma, nella specie, da una parte, la relazione allegata alla delibera del Consiglio dei ministri del 17 maggio 2022 fa testuale riferimento solo all'art. 117, primo comma, Cost., e indica, come parametro interposto, la disciplina recata dagli artt. 3, 5, 7, 11, 19 e 22 del regolamento n. 1151/2012/UE e delle analoghe disposizioni dei regolamenti n. 1308/2013/UE e n. 787/2019/UE in materia di denominazioni protette di prodotti agroalimentari. D'altra parte, le argomentazioni spese a illustrazione della censura sono tutte centrate sulla dedotta violazione della normativa europea.

Non è, invece, indicato il parametro interno che fa riferimento alla violazione della competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.); né alcuna argomentazione è svolta sotto questo profilo.

Sicché è chiaro l'intento del Governo di censurare le disposizioni della impugnata legge regionale solo con riferimento alla dedotta violazione, come parametro interposto, della normativa europea; ciò che l'Avvocatura dello Stato fa con il primo motivo di ricorso.

2.1.– Per la stessa ragione è parimenti inammissibile la deduzione, contenuta nel primo motivo di ricorso, del parametro interposto costituito dall'Accordo di Lisbona, come modificato e integrato con il cosiddetto Atto di Ginevra, trattandosi di fonte normativa internazionale non indicata nella delibera di autorizzazione all'impugnazione.

2.2.– Sono, invece, ammissibili le altre censure prospettate, con il primo motivo di ricorso, in riferimento a tutti i parametri, indicati congiuntamente all'art. 117, primo comma, Cost., in quanto strettamente connessi e riconducibili a una matrice unitaria.

Infatti, l'Avvocatura dello Stato, con il limite della sostanziale fedeltà alla delibera autorizzatoria del Consiglio dei ministri, ha un'autonomia tecnica nella indicazione dei parametri di censura, dovendo riconoscerle «il potere di integrare il tenore della autorizzazione» (sentenze n. 177 del 2020 e n. 39 del 2017).

Come già rilevato, gli argomenti esposti nella relazione allegata alla delibera di autorizzazione al ricorso sono tesi a far valere la violazione, da parte delle disposizioni regionali impugnate, della normativa europea, sul presupposto che essa non consente alcun spazio di intervento al legislatore regionale. Al nucleo essenziale di questa

COPIA
NON

censura sono riconducibili anche i parametri ulteriori rispetto all'art. 117, primo comma, Cost., l'unico indicato espressamente nella delibera suddetta.

Benché gli artt. 117, commi secondo, lettera *a*), e terzo, Cost. e l'art. 14 dello statuto reg. Siciliana non siano stati menzionati nella relazione allegata alla delibera del Consiglio dei ministri, non può dubitarsi della volontà del Governo, titolare del potere di impugnativa, di proporre, a mezzo della difesa tecnica, le questioni di legittimità costituzionale anche con riferimento a tali parametri; l'Avvocatura generale ha, infatti, più specificamente individuato le norme costituzionali cui riferire le censure di legittimità costituzionale, rimanendo nel perimetro della volontà politica espressa nella delibera di autorizzazione al ricorso (*ex plurimis*, sentenze n. 126 del 2022, n. 177 e n. 27 del 2020 e n. 232 del 2017).

3.– Delimitato il *thema decidendum* nei termini appena indicati, occorre ora soffermarsi sulle disposizioni della legge reg. Siciliana n. 3 del 2022 recanti la disciplina delle De.Co.; legge regionale che, come sopra rilevato, è impugnata in relazione agli articoli da 1 a 4, con la delimitazione delle censure relative all'art. 1, ai soli commi 1 e 3, rimanendo dunque escluso l'art. 5, che concerne materia diversa da quella oggetto delle disposizioni impuginate.

In primo luogo, l'art. 1 individua le finalità della legge regionale, stabilendo che «[l]a Regione siciliana promuove l'istituzione della denominazione comunale (De.Co.), quale strumento per la salvaguardia, la tutela e la diffusione delle produzioni agroalimentari ed enogastronomiche territoriali, dell'artigianato, della biodiversità nonché per la difesa della storia, delle tradizioni e dei saperi locali e la promozione delle specificità storiche e culturali dei territori comunali».

Al comma 3, poi, è stabilito che, «[n]el rispetto della normativa europea e nazionale in materia di protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari», è istituito il registro regionale telematico dei comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale.

Non sono invece impugnati i commi 2 e 4.

Al comma 2 vi è la precisazione che la De.Co. «non è un marchio di qualità o di certificazione», venendo tali denominazioni istituite nell'esercizio delle funzioni proprie dei comuni indicate all'art. 118, secondo comma, Cost. e ai sensi del principio di sussidiarietà di cui all'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2000.

COPIA
NON

Al comma 4 si prevede che «[n]on possono essere inclusi nel Registro regionale telematico De.Co. i prodotti interessati da indicazioni geografiche (DOP-IGP-STG) nonché i prodotti inseriti nell'elenco di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173, recante "Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell'articolo 55, commi 14 e 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449"».

Tale comma dell'art. 1 si chiude, poi, con la previsione della "clausola di cedevolezza". È stabilito che «[n]el caso di riconoscimento europeo di un prodotto De.Co. nonché in caso di iscrizione nell'elenco di cui al predetto articolo 8 del decreto legislativo 173/1998, la denominazione comunale decade automaticamente».

Le altre tre disposizioni impugnate (artt. 2, 3 e 4) completano il quadro normativo.

L'art. 2 reca la definizione di De.Co., stabilendo, al comma 1, che consiste in «una attestazione di identità territoriale, deliberata dal Consiglio comunale su proposta della Giunta comunale, che individua l'origine ed il legame storico culturale di un determinato prodotto con il territorio comunale».

Quanto invece ai prodotti che possono beneficiare della De.Co., al comma 2, è stabilito che «per prodotti a denominazione comunale si intendono:

a) i "prodotti tipici", cioè quelli in cui si realizza la concomitanza di fattori riconducibili alla localizzazione geografica dell'area di produzione o alle relative tecniche di preparazione. Tale prodotto può derivare da attività agricola, zootecnica, di pesca artigianale o dalla lavorazione e trasformazione di prodotti derivanti dalle stesse attività, ottenuto o realizzato sul territorio comunale, secondo modalità consolidate nei costumi e nelle consuetudini locali, anche mediante tecniche innovative che ne costituiscono il naturale sviluppo e aggiornamento. Per prodotto tipico si può intendere una ricetta o un prodotto ad alto valore storico della tradizione locale.

b) i "prodotti tradizionali locali", cioè quelli caratterizzati da metodi di lavorazione e trasformazione praticati su un territorio e consolidati nel tempo, per un periodo non inferiore ai venti anni.

Segue, poi, l'art. 3 che istituisce il registro regionale telematico dei comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale De.Co. presso l'Assessorato regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea nel quale vengono iscritti i comuni e i relativi prodotti che ottengono il riconoscimento di De.Co.

COPIA
NON

In particolare, il comma 1 prevede che entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge regionale impugnata, l'Assessore regionale per l'agricoltura, lo sviluppo rurale e la pesca mediterranea con proprio decreto, sentita la competente Commissione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana, provvede tra l'altro a definire «gli adempimenti che i comuni richiedono per il riconoscimento delle denominazioni comunali e indica i modelli dei disciplinari di produzione da adottare per ottenere il riconoscimento di prodotto a denominazione comunale».

Vi è infine l'art 4, anch'esso oggetto di censura, secondo cui la Regione, nel perseguire la finalità della legge regionale, valorizza i prodotti De.Co. iscritti nel registro regionale di cui all'art. 3, testimonianza del territorio siciliano.

4.– Venendo al versante europeo può ricordarsi, in sintesi, che la disciplina dei regimi di qualità dei prodotti agricoli alimentari – richiamata dal ricorrente a sostegno delle censure di illegittimità costituzionale – registra un avanzato processo di armonizzazione, venendo in rilievo le competenze che gli artt. 3 e 4 TFUE assegnano all'Unione europea (segnatamente l'art. 3, paragrafo 1, lettera *b*), quanto alla «definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno», e soprattutto l'art. 4 TFUE, paragrafo 2, lettere *a*) e *d*), quanto al «mercato interno» e all'«agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare».

Tale materia – dapprima oggetto del regolamento CEE n. 2081/1992 del Consiglio del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari, poi abrogato dall'art. 19 del regolamento CE n. 510/2006 del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari – è attualmente disciplinata dal regolamento (UE) n. 1151/2012.

Questa fonte normativa costituisce strumento specifico per l'attuazione dell'armonizzazione delle legislazioni nel settore agricolo, stante la previsione dell'art. 43, paragrafo 2, TFUE, che fa riferimento alla «organizzazione comune dei mercati agricoli». Rileva anche l'art. 118, paragrafo 1, TFUE che prescrive, «[n]ell'ambito dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno», l'adozione di «misure per la creazione di titoli europei al fine di garantire una protezione uniforme dei diritti di proprietà intellettuale nell'Unione e per l'istituzione di regimi di autorizzazione, di coordinamento e di controllo centralizzati a livello di Unione».

COPIA
NON

Il regolamento n. 1151/2012 – che è direttamente applicabile in tutti gli Stati membri sicché gli ordinamenti interni non possono porre normative nazionali che siano di ostacolo a tale efficacia (Corte di giustizia, sentenze 28 marzo 1985, in causa 272/83, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana, punto 26; 31 gennaio 1978, in causa 94/77, Fratelli Zerbone snc, punti 22 e seguenti, e 2 febbraio 1977, in causa C-50/76, Amsterdam Bulb, punti da 4 a 7) – specificamente istituisce, in continuità con i precedenti regolamenti europei, un regime di denominazioni di origine e di indicazioni geografiche protette al fine di aiutare i produttori di prodotti legati a una zona geografica nei modi seguenti: a) garantendo una giusta remunerazione per le qualità dei loro prodotti; b) garantendo una protezione uniforme dei nomi in quanto diritto di proprietà intellettuale sul territorio dell'Unione; c) fornendo ai consumatori informazioni chiare sulle proprietà che conferiscono valore aggiunto ai prodotti (art. 4).

Nell'ambito di tale specifica disciplina – riguardante i beni agroalimentari – rientrano i prodotti che, ai sensi dell'art. 5 del regolamento n. 1151/2012 ottengono il marchio DOP con ciò intendendosi, ai sensi del paragrafo 1, una «denominazione di origine» che identifica un prodotto «a) originario di un luogo, di una regione o, in casi eccezionali, di un paese determinati; b) la cui qualità o le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico ed ai suoi intrinseci fattori naturali e umani; e c) le cui fasi di produzione si svolgono nella zona geografica delimitata».

Vi rientrano, poi, i prodotti con marchio IGP, ovvero con indicazione geografica protetta, che identifica, ai sensi del successivo paragrafo 2, un prodotto «a) originario di un luogo, di una regione o di un paese determinati; b) alla cui origine geografica sono essenzialmente attribuibili una data qualità; la reputazione o altre caratteristiche; e c) la cui produzione si svolge per almeno una delle sue fasi nella zona geografica delimitata».

Entrambe le definizioni di DOP e IGP fanno riferimento, in particolare, alla qualità del prodotto.

Infine, lo stesso regolamento prevede, all'art 17, un regime relativo alle STG «per salvaguardare metodi di produzione e ricette tradizionali, aiutando i produttori di prodotti tradizionali a commercializzare i propri prodotti e a comunicare ai consumatori le proprietà che conferiscono alle loro ricette e ai loro prodotti tradizionali valore aggiunto».

COPIA
NON

A tali denominazioni si lega la speciale protezione di cui all'art. 13 sul presupposto della corrispondenza del prodotto ad un rigoroso disciplinare, il quale in particolare richiede la "prova" del legame fra la qualità e le caratteristiche del prodotto e l'origine geografica. Si prevede che tali nomi registrati siano protetti contro qualsiasi impiego commerciale di prodotti che non siano oggetto di registrazione e contro qualsiasi imitazione del prodotto stesso.

Dalla registrazione di un prodotto con il marchio DOP, IGP o STG, discende tale speciale protezione, cui consegue il diritto di escludere l'uso, diretto o indiretto, da parte di terzi che non siano titolari della denominazione protetta.

È la qualità del prodotto che costituisce il fondamento della protezione accordata a livello europeo (Corte di giustizia, sentenza 20 maggio 2003, in causa C-108/01, Consorzio del Prosciutto di Parma e Salumificio S. Rita, punto 63).

Dalla giurisprudenza europea risulta, dunque, che il regime di protezione delle DOP e delle IGP mira essenzialmente a garantire ai consumatori che i prodotti agricoli che beneficiano di una denominazione registrata presentino talune caratteristiche particolari e, pertanto, offrano una garanzia di qualità, dovuta anche alla loro provenienza geografica (Corte di giustizia, sentenze 14 settembre 2017, in causa C-56/16, European Union Intellectual Property Office (EUIPO); 20 dicembre 2017, in causa C-393/16, Comité Interprofessionnel du Vin de Champagne e 7 giugno 2018, in causa C-44/17, Scotch Whisky Association).

A livello internazionale, una disciplina sulle denominazioni protette sostanzialmente analoga è contenuta nell'Accordo di Lisbona, modificato e integrato con il cosiddetto Atto di Ginevra.

5.– Questa normativa europea è stata più volte oggetto di pronunce della Corte di giustizia.

Non di rado quella Corte ha esaminato forme di promozione di prodotti locali, qualificandole come misure di effetto equivalente, dovendo considerarsi tale «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza gli scambi intracomunitari (Corte di giustizia, sentenze 11 luglio 1974, in causa C-8/74, Benoit e Gustave Dassonville e 10 novembre 1992, in causa C-3/91, Exportur SA).

Si è specificato che sono misure d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, vietata dall'art. 34 TFUE, e non giustificata dall'art. 36 di questo, «le

COPIA
NON

norme di uno Stato membro, le quali subordinino l'uso per un prodotto nazionale di una denominazione di qualità, [...] alla condizione che una o più fasi del processo produttivo precedenti alla fase della preparazione del prodotto finito abbiano avuto luogo nel territorio nazionale» (Corte di giustizia, sentenza 12 ottobre 1978, in causa C-13/78, Joh. Eggers Sohn & CO).

Con riferimento a una disciplina introdotta al fine di promuovere la commercializzazione dei prodotti agroalimentari realizzati in Germania ed il cui messaggio pubblicitario sottolineava la provenienza tedesca dei prodotti interessati (attraverso l'indicazione «Markenqualität aus deutschen Landen», CMA), la Corte di Lussemburgo ha affermato che essa ha effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri e «può indurre i consumatori ad acquistare i prodotti che portano il marchio CMA, escludendo i prodotti importati (Corte di giustizia, sentenza 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania).

In altra pronuncia la Corte di giustizia ha affermato che la Repubblica francese «[n]on avendo posto fine, entro il termine fissato nel parere motivato, alla protezione giuridica nazionale concessa alla denominazione «Salaisons d'Auvergne» nonché ai marchi regionali [...], è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 28 CE» (Corte di giustizia, sentenza 6 marzo 2003, in causa C-6/02, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese).

E, ancora, la Corte di giustizia ha ritenuto che lo Stato belga, avendo adottato e mantenuto in vigore una normativa che concede «il marchio di qualità vallone» a prodotti fabbricati o trasformati in Vallonia, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'art. 28 Trattato CE (Corte di giustizia, sentenza 17 giugno 2004, in causa C-255/03, Commissione delle Comunità europee contro Regno del Belgio).

Si è affermato, altresì, che le condizioni che il disciplinare DOP hanno «come fine di meglio salvaguardare la qualità e l'autenticità del prodotto nonché, di conseguenza, la reputazione della DOP» (Corte di giustizia, sentenza 20 maggio 2003, in causa C-108/01, Consorzio del Prosciutto di Parma, Salumificio S. Rita spa).

5.1.– Al di fuori dell'ambito di applicazione dei regolamenti europei si collocano, invece, le “denominazioni geografiche semplici”, alle quali – come si dirà – possono essere ricondotte le De.Co., come disciplinate dalla legge regionale oggetto di censura.

COPIA
NON

Le stesse, quali indicazioni di mera provenienza geografica di un prodotto, trovano espressa considerazione nella giurisprudenza europea, al precipuo fine di escluderle dall'applicazione dei regolamenti UE al ricorrere di determinate condizioni.

A tal riguardo, la Corte di giustizia (sentenza 8 maggio 2014, in causa C-35/13, Assica – Associazione Industriali delle Carni e dei Salumi e Kraft Foods Italia spa, punto 30) ha affermato che «le denominazioni di provenienza geografica sono quelle che servono unicamente a mettere in rilievo l'origine geografica di un prodotto, indipendentemente dalle caratteristiche particolari di quest'ultimo», sicché «esse non ricadono nell'ambito di applicazione del regolamento n. 2081/92 (in tal senso, sentenza Warsteiner Brauerei, EU:C:2000:599, punto 44). Pertanto, il regime di protezione che può applicarsi, eventualmente, sul mercato di uno Stato membro, a una denominazione geografica priva di registrazione comunitaria è quello previsto per le denominazioni geografiche concernenti i prodotti per i quali non esiste un nesso particolare tra le loro caratteristiche e la loro origine geografica» (punti 30 e 31).

Al tal fine «devono essere soddisfatte due condizioni, ossia, da un lato, la sua applicazione non deve compromettere gli obiettivi del regolamento n. 2081/92 (si veda, in tal senso, sentenza Warsteiner Brauerei, EU:C:2000:599, punto 49) e, dall'altro, essa non deve risultare in contrasto con la libera circolazione delle merci di cui all'art. 28 CE (si veda, in particolare, in tal senso, sentenza Budějovický Budvar, EU:C:2003:618, punti da 95 a 97)» (punto 33).

Da un lato che «la protezione attribuita da un regime nazionale deve avere l'effetto non di garantire ai consumatori che i prodotti i quali godono di tale protezione presentino una qualità o una caratteristica determinata, bensì esclusivamente quello di garantire che siffatti prodotti provengano effettivamente dall'area geografica di cui si tratti» (punto 34).

Dall'altro, occorre che la protezione accordata non miri «a favorire la commercializzazione dei prodotti di origine nazionale a scapito dei prodotti importati», altrimenti integrando una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa alla libera circolazione delle merci di cui all'art. 34 TFUE.

Con specifico riferimento alla distinzione tra indicazioni di provenienza e denominazione di origine la Corte di giustizia ha affermato «che le indicazioni di provenienza sono destinate ad informare il consumatore del fatto che il prodotto che le reca proviene da un luogo, da una regione o da un paese determinati», mentre la

COPIA
NON

denominazione d'origine «garantisce, oltre alla provenienza geografica del prodotto, il fatto che la merce è stata prodotta secondo i requisiti di qualità o le norme di produzione disposti da un atto delle pubbliche autorità e controllati dalle stesse e quindi la presenza di talune caratteristiche specifiche» (Corte di giustizia, sentenza Warsteiner).

5.2.– In definitiva, la giurisprudenza della Corte di giustizia, sopra richiamata (in particolare la sentenza 8 maggio 2014, in causa C-35/13, Assica – Associazione Industriali delle Carni e dei Salumi e Kraft Foods Italia spa), ha chiarito che devono essere soddisfatte due condizioni perché un regime di protezione possa applicarsi, sul mercato di uno Stato membro, a una denominazione geografica priva di registrazione comunitaria quanto alle denominazioni geografiche concernenti i prodotti per i quali non esiste un nesso particolare tra le loro caratteristiche e la loro origine geografica.

Da una parte occorre che la sua applicazione non comprometta gli obiettivi dei regolamenti europei. Pertanto la protezione attribuita da un regime nazionale deve avere non già l'effetto di garantire ai consumatori che i prodotti presentino una qualità o una caratteristica determinata, bensì esclusivamente quello di assicurare che siffatti prodotti provengano effettivamente dall'area geografica di cui si tratti.

Dall'altro, occorre che essa non risulti in contrasto con la libera circolazione delle merci e tale sarebbe un regime nazionale di protezione delle denominazioni, anche allorché si applicasse sia ai prodotti nazionali che a quelli importati nel territorio dello Stato interessato, ove fosse idoneo a favorire la commercializzazione dei prodotti di origine nazionale a scapito dei prodotti importati. Una siffatta restrizione potrebbe essere giustificata da un'esigenza imperativa di interesse generale di protezione della leale concorrenza o da quella della tutela dei consumatori, sempre se applicata in modo non discriminatorio e se proporzionata rispetto allo scopo perseguito.

6.– In questo contesto normativo e giurisprudenziale si collocano le questioni promosse con il primo motivo di ricorso; le quali non sono fondate per le ragioni che seguono.

Può peraltro subito notarsi che è solo suggestiva – ma in realtà giuridicamente non rilevante – la considerazione fatta dalla difesa della Regione Siciliana che ha segnalato che in passato il Governo non ha impugnato altre leggi regionali, parimenti istitutive di denominazioni comunali De.Co., quali la legge reg. Liguria n. 11 del 2018 e la legge reg. Campania n. 7 del 2021; né ha impugnato – successivamente alla legge reg.

COPIA
NON

Siciliana in esame – la legge della Regione Basilicata 10 agosto 2022, n. 23 (Istituzione del Registro regionale dei Comuni con prodotti a denominazione comunale).

7.– La progressiva armonizzazione europea della disciplina dei marchi e dei segni distintivi, che danno luogo a un regime di protezione di beni e servizi, comporta che non è ammissibile una normativa interna, nazionale o regionale, che a essa vada a sovrapporsi in modo diretto oppure che sia di ostacolo alla libera circolazione delle merci, introducendo misure di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione.

La sostanziale convergenza della disciplina di tutti i segni distintivi (comprese le indicazioni geografiche e le denominazioni d'origine) verso una identica funzione e la molteplicità degli interessi dalla stessa tutelati sono al fondo di questo processo di armonizzazione, ispirato alla tutela delle imprese e dei consumatori e all'esigenza di garantire la corretta e libera esplicazione dell'iniziativa economica.

Sono state, quindi, dichiarate costituzionalmente illegittime norme regionali che “garantivano” l'origine e la qualità del prodotto (sentenza n. 191 del 2012), istituendo così un «marchio “regionale” di qualità destinato a contrassegnare [...] determinati prodotti agricoli ed agroalimentari» (sentenza n. 66 del 2013). Tale è stato anche il caso del marchio di origine e di qualità denominato «Marche Eccellenza Artigiana (MEA)» (sentenza n. 86 del 2012).

Ma quando è stata sottoposta al sindacato di questa Corte una norma regionale che tendeva solo a valorizzare il «patrimonio produttivo e culturale nonché i prodotti di qualità del territorio», la questione è stata dichiarata non fondata perché «la disposizione censurata non ha per oggetto l'istituzione di tali marchi» (sentenza n. 242 del 2016).

Anche la sentenza n. 372 del 2008 ha escluso che una normativa regionale, che promuoveva la valorizzazione, la diffusione e il commercio di un prodotto tipico locale, comportasse «il riconoscimento di una “qualifica” prevista dal regolamento (CE) n. 510/06, di competenza delle istituzioni comunitarie» (in senso conforme, con riferimento ad altra normativa regionale, vedi la sentenza n. 213 del 2006).

Insomma, va ribadito che è preclusa alla legge regionale l'istituzione di marchi che attestano contestualmente la qualità e l'origine geografica di prodotti, sì da produrre effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci in violazione della richiamata normativa europea.

COPIA
NON

Ma, perché possa ravvisarsi un ostacolo al processo di armonizzazione di marchi e segni distintivi di protezione di beni e servizi, deve trattarsi della creazione di veri e propri marchi di qualità da parte della Regione o anche solo di misure di effetto equivalente alla restrizione all'importazione, di cui agli artt. 34 e 35 TFUE.

È questa duplice verifica – in linea con le condizioni che la richiamata giurisprudenza della Corte di giustizia richiede al fine della compatibilità europea di eventuali regimi di protezione nel mercato interno – che l'esame del ricorso del Governo, in sostanza, richiede.

8.– A tal fine, sotto il primo profilo, deve considerarsi che l'elemento caratterizzante della regolamentazione dei marchi – «assunto questo termine in un senso generico, comprensivo dei vari istituti designati dalla vigente legislazione con denominazioni molteplici, come quelle di marchi di impresa, marchi collettivi, denominazioni di origine, o denominazioni di provenienza, e con funzioni in parte diverse, e cioè o prevalentemente di tutela dei produttori contro la concorrenza sleale, o invece di certificazione della qualità del prodotto avente lo scopo, almeno in via principale, di garanzia del consumatore» (sentenza n. 368 del 2008) – sta nel regime di tutela riconosciuto a chi possa legittimamente farne uso.

La disciplina europea dei marchi e dei segni distintivi di beni e servizi – al pari di quella codicistica (artt. 2569 e seguenti del codice civile) e di quella approntata dal codice della proprietà industriale (decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, recante «Codice della proprietà industriale, a norma dell'articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273») e non diversamente da quella internazionale (l'Accordo di Lisbona indicato) – associa ad essi un regime di protezione in favore dei loro titolari.

Il diritto di esclusiva, previsto dall'art. 2569 cod. civ. e dall'art. 30 cod. proprietà industriale, trova il simmetrico *pendant* nel citato regolamento (UE) n. 1151/2012, quanto alle regole di protezione dei nomi registrati (art. 13), ossia delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche (DOP e IGP, art. 5). Anche il regolamento (UE) n. 1308/2013 prevede un regime di protezione per le denominazioni di origine e per le indicazioni geografiche (art. 103).

Altresì una specifica protezione è sancita per le indicazioni geografiche di cui al regolamento (UE) n. 787/2019 quanto alle bevande spiritose e alcoliche (art. 21).

9.– Orbene, l'impugnata legge regionale non si limita a qualificare, in positivo, la denominazione comunale (De.Co.) come «attestazione di identità territoriale» e, in

COPIA
NON

quanto tale, destinata (solo) a individuare l'origine e il legame storico culturale di un determinato prodotto con il territorio comunale (art. 2, comma 1), senza quindi certificarne la qualità. Ma specifica anche, in negativo, che la denominazione comunale «non è un marchio di qualità o di certificazione» (art. 1, comma 2).

Non si tratta di una mera autoqualificazione da parte della norma regionale, ma della positiva regolamentazione di un aspetto importante e determinante. La prescrizione secondo cui la denominazione comunale, in quanto attestazione di identità territoriale, non è un marchio comporta (e significa) che il legislatore regionale non ha inteso assegnare a tale attestazione un regime di protezione (né avrebbe potuto farlo, per quanto sopra detto, stante la preclusione alla sovrapposizione alla richiamata normativa europea). Chi consegue l'attestazione di identità territoriale non ha, quindi, un diritto di privativa, né di esclusiva, che possa far valere nei confronti di chi produce lo stesso prodotto "tipico" (art. 2, comma 2, lettera *a*) o tradizionale (art. 2, comma 2, lettera *b*) senza aver conseguito tale attestazione. Chi esibisce il logo del registro regionale De.Co., per essere stato a ciò autorizzato, secondo le regole rimesse ad un decreto dell'Assessore regionale per l'agricoltura, testimonia «l'origine ed il legame storico culturale di un determinato prodotto con il territorio comunale», ma non acquisisce il diritto ad un "marchio" locale.

Quindi la denominazione comunale De.Co. non è un marchio, né un segno distintivo di protezione di un prodotto; ma è una mera "attestazione di identità territoriale", che rientra a pieno nella nozione di «indicazione geografica semplice», la quale – secondo la richiamata giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza Warsteiner) – non interferisce con le denominazioni registrate a livello europeo (DOP, IGP e STG).

L'indicazione De.Co. su un determinato prodotto non ne attesta le caratteristiche qualitative – come accade per le denominazioni protette a livello europeo – ma testimonia che il prodotto "è parte" di quel territorio. L'inserimento della De.Co. nel relativo registro regionale non può che valere ad attestare che il prodotto è tipico di quel luogo, indicandolo come tale senza alcuna speciale protezione nei confronti di terzi, sprovvisti di tale logo.

Si ha pertanto che, diversamente dalle denominazioni DOP, IGP e STG, l'attestazione De.Co. disciplinata dalle disposizioni regionali impugnate, non riconosce alcuna tutela specifica ai prodotti connotati da tale denominazione, la quale costituisce

COPIA
NON

atto meramente ricognitivo della presenza storicamente radicata di un prodotto tipico (di norma) agroalimentare, espressivo delle tradizioni locali.

In coerenza e a conferma di ciò la legge regionale, opportunamente, prevede una clausola generale di cedevolezza che esclude in radice la possibilità di un “concorso” (e di un conflitto) di denominazioni europee e di denominazioni comunali. Infatti, il comma 4 dell’art. 1 stabilisce che non possono essere inclusi nel registro regionale telematico De.Co. i prodotti interessati da indicazioni geografiche europee (DOP, IGP e STG) e che, nel caso di riconoscimento europeo di un prodotto De.Co., la denominazione comunale «decade automaticamente». La stessa “cedevolezza” è prevista, peraltro, anche sul piano nazionale quanto alla iscrizione nell’elenco dei prodotti agroalimentari tradizionali (PAT), previsto – nel contesto antecedente alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione (quando l’«agricoltura» era materia di competenza concorrente) – dall’art. 8 del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173 (Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell’articolo 55, commi 14 e 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449).

10.– Né può ritenersi, sotto il secondo profilo, che le norme regionali impugnate introducano misure restrittive, in contrasto con la libera circolazione delle merci di cui all’art. 28 TFUE, né misure a effetto equivalente (artt. 34 e 35).

In particolare, nel riconnettere l’attestazione della tipicità del prodotto all’esser lo stesso «ottenuto o realizzato sul territorio comunale» secondo la tradizione locale, ai sensi dell’art. 2, comma 2, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 3 del 2022 non esclude i terzi dalla possibilità di produrre il medesimo prodotto.

Il collegamento con il territorio è solo funzionale a testimoniare la tipicità e la tradizione del prodotto, ma non la sua qualità. La legge regionale essenzialmente «promuove la conoscenza [...] dei comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale» (art. 1, comma 3) e – come già rilevato – non crea, per tali prodotti, un sistema di protezione nel mercato interno.

Anche il riferimento ai «modelli dei disciplinari di produzione da adottare per ottenere il riconoscimento di [un] prodotto a denominazione comunale», demandati al decreto dell’assessore regionale per l’agricoltura (art. 3), implica solo un mero raffronto per identificare la corrispondenza alla tradizione locale e non già un controllo sul

COPIA
NON

contenuto del prodotto e sulla sua produzione in concreto, né tanto meno un controllo di qualità.

In proposito viene in rilievo la già richiamata giurisprudenza della Corte di giustizia (in particolare, sentenza 8 maggio 2014, in causa C-35/13, Assica – Kraft Foods Italia spa) secondo cui le mere attestazioni di identità territoriale o le indicazioni geografiche semplici, che non ricadono nell’ambito di applicazione del regolamento n. 1151/2021/UE, non costituiscono misure equivalenti rispetto alle restrizioni quantitative ai sensi dell’art. 34 TFUE allorché servono unicamente a informare circa l’origine geografica del prodotto e non evidenziano alcun nesso particolare tra le caratteristiche dello stesso e la sua origine geografica, nel senso che il loro scopo, in particolare, non è quello di garantire i consumatori che i prodotti recanti tali denominazioni presentano una qualità o una caratteristica determinata.

Così è per le De.Co., dove il riferimento alle «modalità consolidate nei costumi e nelle consuetudini locali» non è indicativo, appunto, delle qualità intrinseche del prodotto.

La natura di atto meramente ricognitivo della presenza storicamente radicata di un prodotto agroalimentare tipico, espressivo delle tradizioni locali, comporta di conseguenza che gli atti istitutivi delle De.Co., quali la delibera del Consiglio comunale, il regolamento comunale, il disciplinare di produzione che reca i criteri per il riconoscimento De.Co., non potranno contenere sistemi di verifica della qualità delle produzioni locali come conseguenza dell’essere esse ottenute o realizzate in quel territorio.

Come ritenuto da questa Corte in un’altra fattispecie, in cui veniva parimenti in rilievo la valorizzazione di un prodotto locale (sentenza n. 213 del 2006), anche in questa ora in esame le disposizioni impugnate non prevedono un sistema di certificazione di qualità, né istituiscono o disciplinano un marchio identificativo di un prodotto, né vengono indicate o protette particolari qualità o caratteristiche tipologiche, ma valorizzano i prodotti agricoli e tipici localizzati sul territorio comunale, sì da non determinare meccanismi economici idonei a incidere sulla concorrenzialità dei mercati.

11.– In conclusione, non essendo identificabile, nelle denominazioni comunali De.Co., né un marchio né alcun segno identificativo di protezione del prodotto, ma potendo le stesse essere qualificate come «indicazioni geografiche semplici», prive di un effetto equivalente a una restrizione quantitativa nel mercato interno, le censure

COPIA
NON

mosse dal Governo con il primo motivo di ricorso non sono fondate in riferimento a tutti gli indicati parametri.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 3, 2, 3 e 4 della legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 3 (Istituzione e disciplina del Registro regionale telematico dei Comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale De.Co. Modifiche alla legge regionale 28 marzo 1995, n. 22), promosse – in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, all’art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e all’Accordo di Lisbona sulla protezione delle denominazioni d’origine e sulla loro registrazione internazionale del 31 ottobre 1958, ratificato con legge 28 aprile 1976, n. 424 (Ratifica ed esecuzione di accordi internazionali in materia di proprietà intellettuale, adottati a Stoccolma il 14 luglio 1967), modificato e integrato con il cosiddetto Atto di Ginevra, a cui l’Unione europea ha aderito con la decisione (UE) 2019/1754 del Consiglio del 7 ottobre 2019 – dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 3, 2, 3 e 4 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2022, promosse, in riferimento all’art. 117, primo comma – in relazione ai regolamenti (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1151/2012 del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari; n. 1308/2013 del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli; e n. 787/2019 del 17 aprile 2019, relativo alla definizione, alla designazione, alla presentazione e all’etichettatura delle bevande spiritose, all’uso delle denominazioni di bevande spiritose nella presentazione e nell’etichettatura di altri prodotti alimentari, nonché alla protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose e all’uso dell’alcol etilico e di distillati di origine agricola nelle bevande alcoliche, e che abroga il regolamento (CE) n. 110/2008 – nonché all’art. 117, commi secondo, lettera a), e terzo, Cost., e all’art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

COPIA
NON

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

Il presidente: Sciarra

Il redattore: Amoroso

Il cancelliere: Milana

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2023.

Il direttore della Cancelleria: Milana

(2023.17.1099)045

COPIA TRATTA DAL SITO UFFICIALE DELLA G.U.R.S
NON VALIDA PER LA COMMERCIALIZZAZIONE

Sentenza 7 marzo - 20 aprile 2023, n. 76.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Silvana	SCIARRA	Presidente
-	Daria	de PRETIS	Giudice
-	Nicolò	ZANON	”
-	Franco	MODUGNO	”
-	Augusto Antonio	BARBERA	”
-	Giulio	PROSPERETTI	”
-	Giovanni	AMOROSO	”
-	Francesco	VIGANÒ	”
-	Luca	ANTONINI	”
-	Stefano	PETITTI	”
-	Angelo	BUSCEMA	”
-	Emanuela	NAVARRETTA	”
-	Maria Rosaria	SAN GIORGIO	”
-	Filippo	PATRONI GRIFFI	”
-	Marco	D’ALBERTI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 13, commi 53, 55 e 91, 14, commi 19, 20 e 21, e 15, comma 6, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato e depositato in cancelleria il 26 luglio 2022, iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell’anno 2022.

Visto l’atto di costituzione della Regione Siciliana, nonché l’atto di intervento di G. M., P.M. T., B. R., P. M. e F. B.;

udita nell’udienza pubblica del 7 marzo 2023 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

udito l’avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri;

COPIA
NO

deliberato nella camera di consiglio del 7 marzo 2023.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato e depositato il 26 luglio 2022 (reg. ric. n. 48 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024) e di numerose sue disposizioni, tra le quali gli artt. 13, commi 53, 55 e 91, 14, commi 19, 20 e 21, e 15, comma 6, in riferimento complessivamente agli artt. 81, 97, secondo comma, e 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, della Costituzione.

1.1.– L'art. 13, comma 53, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 ha sostituito il comma *1-bis* dell'art. 122 della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), prevedendo che «[g]li elenchi regionali degli idonei alle cariche di direttore amministrativo sono aggiornati almeno ogni due anni. Alla selezione sono ammessi i candidati che non abbiano compiuto sessantacinque anni di età in possesso di: *a*) diploma di laurea di cui all'ordinamento previgente al decreto ministeriale 3 novembre 1999, n. 509 oppure laurea specialistica o magistrale; *b*) comprovata esperienza nella qualifica di dirigente, almeno quinquennale, nel settore sanitario o settennale in altri settori, con autonomia gestionale e diretta responsabilità delle risorse umane, tecniche e o finanziarie, maturata nel settore pubblico o nel settore privato».

Il Presidente del Consiglio dei ministri ricostruisce preliminarmente il quadro normativo statale in materia di conferimento degli incarichi di direttore amministrativo e di direttore sanitario, sottolineando come l'art. 3 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, recante «Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera *p*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria» abbia confermato – quanto al conferimento dell'incarico di direttore amministrativo e di direttore sanitario – i requisiti già previsti dagli artt. 3, comma 7, e *3-bis*, comma 9, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

In particolare, il comma 7 dell'art. 3 del citato d.lgs. n. 502 del 1992 prevede che l'incarico di direttore amministrativo possa essere conferito a «un laureato in discipline giuridiche o economiche che, all'atto del conferimento dell'incarico, non abbia compiuto il sessantacinquesimo anno di età e che abbia svolto per almeno cinque anni

COPIA
NON

una qualificata attività di direzione tecnica o amministrativa in enti o strutture sanitarie pubbliche o private di media o grande dimensione».

La disposizione regionale impugnata, stabilendo che l'incarico di direttore amministrativo possa essere conferito anche a coloro che abbiano acquisito l'esperienza professionale settennale in settori non sanitari, introdurrebbe una deroga alle citate disposizioni legislative statali, da ritenere principi fondamentali in materia di tutela della salute.

La difesa statale richiama al riguardo numerose pronunzie di questa Corte – e, in particolare, la sentenza n. 155 del 2022 – che avrebbero ricondotto ai principi fondamentali della legislazione statale anche le disposizioni relative ai requisiti per l'accesso alla dirigenza sanitaria e amministrativa, in quanto volti a migliorare il rendimento e la qualità del servizio offerto, oltre che l'imparzialità e il buon andamento dell'attività amministrativa.

Da quanto detto il ricorrente deduce la violazione – per il tramite delle citate norme interposte – dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che sia violata anche la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, in ragione del fatto che il rapporto di lavoro instaurato con il direttore amministrativo rientrerebbe nell'ambito del pubblico impiego privatizzato. Pertanto, la disciplina dei requisiti per l'instaurazione del suddetto rapporto di lavoro sarebbe riconducibile non solo alla materia della tutela della salute, ma anche a quella dell'ordinamento civile. Di qui la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Infine, la disposizione regionale impugnata, prevedendo requisiti di qualificazione meno rigorosi e selettivi rispetto a quelli prescritti dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, si porrebbe in contrasto con i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, previsti dall'art. 97, secondo comma, Cost.

Da ultimo, la difesa erariale precisa come l'impugnato comma 53 dell'art. 13 ecceda dall'ambito delle competenze legislative riservate alla Regione Siciliana dall'art. 17, primo comma, lettera b), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, che, in materia di «sanità pubblica», fa comunque salva l'osservanza dei «principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato».

COPIA
NON

1.2.– L'art. 13, comma 55, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 stabilisce: «Le strutture pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio possono raggiungere gli standard organizzativi e di personale richiesti dall'articolo 29, comma 1, del decreto legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito con modificazioni con legge 23 luglio 2021, n. 106, anche attraverso la costituzione di reti di impresa di cui all'articolo 3 del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5 convertito con modificazioni con legge 9 aprile 2009, n. 33. Per l'anno 2022 i trasferimenti extrabudget in favore dei soggetti privati convenzionati con il Servizio sanitario regionale sono calcolati sul consolidato dell'anno 2019».

Il ricorrente ravvisa nei due periodi della disposizione in esame due distinti profili di illegittimità costituzionale.

1.2.1.– In primo luogo, è impugnato l'ultimo periodo del comma 55, là dove prevede la possibilità di «trasferimenti extrabudget», per violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Dopo aver ricordato che tali principi vincolano anche le autonomie speciali, la difesa statale precisa che la potestà legislativa concorrente delle regioni in materia di tutela della salute, inclusa quella della Regione Siciliana ai sensi dell'art. 17 dello statuto di autonomia, incontra limiti nelle norme statali che pongono obiettivi di finanza pubblica e di contenimento della spesa.

Nel caso di specie, i limiti in parola sarebbero rinvenibili nell'art. 8-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992, il quale non consentirebbe la remunerazione delle prestazioni che eccedono il tetto di spesa.

Al riguardo, la difesa statale richiama una cospicua giurisprudenza, sia della Corte di cassazione, sia del Consiglio di Stato, secondo cui «tanto la fissazione del tetto massimo annuale di spesa sostenibile con il fondo sanitario (per singola istituzione o per gruppi di istituzioni), quanto la determinazione dei preventivi annuali delle prestazioni, risultano rimessi “ad un atto autoritativo e vincolante di programmazione regionale, e non già ad una fase concordata e convenzionale”, dal momento che “tale attività di programmazione, tesa a garantire la corretta gestione delle risorse disponibili, assume valenza imprescindibile in quanto la fissazione dei limiti di spesa rappresenta l'adempimento di un preciso ed ineludibile obbligo che influisce sulla possibilità stessa di attingere le risorse necessarie per la remunerazione delle prestazioni erogate”» (sono

COPIA
NON

citare Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 31 ottobre 2019, n. 27997 e Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 12 aprile 2012, n. 3).

Inoltre, proprio in ragione della necessità di rispettare il tetto di spesa in materia sanitaria, la giurisprudenza delle supreme corti sopra richiamate avrebbe ritenuto «giustificata» la mancata previsione di criteri di remunerazione delle prestazioni extrabudget. Di qui la conclusione che sarebbe rimessa alla libera valutazione degli operatori privati la scelta di continuare a operare in regime di accreditamento accettando le limitazioni imposte oppure di collocarsi al di fuori del Servizio sanitario nazionale e quindi di continuare a operare privatamente.

1.2.2.– In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato il primo periodo del comma 55 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

Secondo il ricorrente questa norma non assicurerebbe, «in modo chiaro, la coerenza con le indicazioni di riferimento al livello nazionale», di cui ai «Criteri per la riorganizzazione delle reti di offerta di diagnostica di laboratorio», approvati con l'Accordo, ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali), tra il Governo, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, «in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome (Rep. Atti 61/CSR del 23 marzo 2011, allegato A)». In particolare, i citati criteri impegnerebbero le regioni ad attivare «meccanismi di reale aggregazione fra strutture di laboratorio, volte non tanto alla sopravvivenza delle stesse, ma ad un reale progetto di miglioramento della qualità complessiva».

La difesa statale rinviene un profilo di illegittimità costituzionale nella presunta violazione dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.), posti dall'art. 29, comma 1, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106.

In particolare, la disposizione regionale impugnata non chiarirebbe se lo standard relativo al numero minimo di 200.000 prestazioni da garantire quale requisito di accreditamento per le strutture eroganti prestazioni di laboratorio (previsto dal citato art.

COPIA
NON

29, comma 1) sia da intendersi con riferimento a ciascuna struttura in senso fisico o al complesso delle strutture interessate e, quindi, alle stesse in forma aggregata, né preciserebbe se tale aggregazione debba essere conforme ai criteri di cui all'accordo sopra citato.

1.3.– È altresì impugnato il comma 91 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, secondo cui «[a]i fini dell'attuazione dell'articolo 1, comma 268, lettera b), della legge 30 dicembre 2021 n. 234 e successive modificazioni, gli enti del Servizio sanitario regionale procedono preliminarmente, entro il 31 dicembre 2022, a una ricognizione dei fabbisogni di personale, anche nel periodo pandemico, e applicano i CCNNLL dell'ambito sanitario aggiornando, anche in deroga, il piano triennale del fabbisogno di personale, applicando le previsioni di legge anche al personale contrattualizzato a qualunque titolo del ruolo sanitario, tecnico ed amministrativo, selezionato attraverso prove selettive per titoli e/o colloquio, e che abbia maturato o che maturerà alla data del 31 dicembre 2022 i 18 mesi previsti dalla legge n. 234/2021».

Il ricorrente pone a raffronto la disposizione impugnata con quella contenuta nell'art. 1, comma 268, lettera b), della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), alla cui attuazione la prima è dichiaratamente rivolta.

All'esito di questa comparazione la difesa statale sottolinea come il legislatore siciliano, con la disposizione impugnata, «abbia invero elaborato criteri propri», tra cui la possibilità di derogare al piano triennale dei fabbisogni del personale, di ampliare l'ambito soggettivo di applicazione anche al personale del ruolo tecnico e amministrativo, e di estendere al 31 dicembre 2022 la finestra temporale utile ai fini della maturazione dei diciotto mesi di servizio.

Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva, inoltre, che la procedura di stabilizzazione prevista dalla disposizione impugnata si differenzia anche da quella prevista dall'art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

La disposizione regionale impugnata avrebbe quindi introdotto una forma di stabilizzazione «avulsa» dal quadro normativo statale per le seguenti ragioni: prevedrebbe maggiori limiti temporali per la maturazione dei requisiti per partecipare

COPIA
NON

alle procedure selettive rispetto a quelli stabiliti dal citato comma 268, lettera b), dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021; includerebbe tra il personale destinatario anche il personale contrattualizzato a qualunque titolo del ruolo sanitario, tecnico e amministrativo in luogo del solo personale del ruolo sanitario e del ruolo sociosanitario; sarebbe prevista la possibilità per gli enti del servizio sanitario regionale di stabilizzare il personale di cui sopra anche in deroga al piano triennale dei fabbisogni di personale e quindi anche in deroga al limite di spesa di personale cui soggiacciono gli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 11, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, recante «Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria» convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60).

La disciplina in esame sarebbe riconducibile alla materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), incidendo, la disposizione impugnata, sulla regolamentazione del rapporto precario (in particolare, sugli aspetti connessi alla sua durata) e determinando essa, al contempo, la costituzione di altro rapporto giuridico (il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, destinato a sorgere proprio per effetto della stabilizzazione).

Il ricorrente richiama quindi la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui la disciplina della fase costitutiva del contratto di lavoro, così come quella del rapporto sorto per effetto dello stesso, rientra nella materia dell'ordinamento civile.

Pertanto, l'impugnato comma 91, non essendo coerente con il citato quadro normativo vigente in materia, si porrebbe in contrasto con gli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., disposizione, quest'ultima, che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la disciplina dei rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile. Non rilevarebbe quindi la competenza legislativa esclusiva della Regione Siciliana in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali (art. 14, primo comma, lettera p, dello statuto speciale).

La difesa statale aggiunge che le norme statali in tema di stabilizzazione del personale precario sarebbero – in base alla giurisprudenza di questa Corte – qualificabili, altresì, come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, poiché si ispirano alla finalità del contenimento della spesa pubblica nello specifico settore del personale. In particolare, sarebbero tali quelle disposizioni che stabiliscono limiti e vincoli al reclutamento del personale delle amministrazioni pubbliche o che disciplinano la stabilizzazione del personale precario, in quanto

COPIA
NON

incidenti sul rilevante aggregato di finanza pubblica costituito dalla spesa per il personale.

Di conseguenza, sarebbe violato anche l'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato la competenza a porre principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

1.4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche i commi 19, 20 e 21 dell'art. 14 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, i quali prevedono l'applicazione degli interventi di sostegno previsti dall'art. 1, comma 1 della legge della Regione Siciliana 3 maggio 2004, n. 7 (Interventi a favore dei figli delle vittime del disastro aereo di Montagna Longa e delle vittime superstiti della strage di Portella della Ginestra. Misure di solidarietà a sostegno dei familiari di vittime della mafia e della criminalità organizzata), «anche al disastro aereo verificatosi in Etiopia il 10 marzo 2019».

Queste norme sono ritenute in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., poiché difetterebbero di copertura finanziaria, in quanto il relativo onere a regime sarebbe stato considerato solo per l'anno 2022.

1.5.– Da ultimo, è impugnato l'art. 15, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, con il quale è stata disposta la rideterminazione in 311.964,80 euro del limite massimo dell'autorizzazione di spesa destinata alla stabilizzazione del personale dell'ex Dipartimento regionale foreste.

Questa norma si porrebbe in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., poiché difetterebbe di copertura finanziaria, in quanto il relativo maggior onere (pari a 182.543,36 euro) non sarebbe stato considerato nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari complessivi, allegato alla legge regionale in esame.

2.– La Regione Siciliana si è costituita in giudizio solo in riferimento alle questioni promosse nei confronti dell'art. 14, commi 19, 20 e 21, e dell'art. 15, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

In particolare, quanto ai commi 19, 20 e 21 dell'art. 14, la difesa regionale precisa che con l'art. 19, comma 1, della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie) è stato modificato il prospetto riepilogativo della legge regionale impugnata introducendo gli oneri per gli anni 2023 e 2024 ed è stata così individuata la relativa copertura finanziaria.

COPIA
NON

Quanto invece all'art. 15, comma 6, la resistente dà conto della sua sopravvenuta abrogazione ad opera dell'art. 13, comma 95, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022 e della conseguente ridefinizione dell'autorizzazione di spesa per gli anni 2022, 2023 e 2024 con la relativa copertura.

Con riferimento a quest'ultima disposizione impugnata, la difesa regionale conclude chiedendo che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere.

3.– Nel giudizio di legittimità costituzionale, con specifico riferimento alle questioni promosse nei confronti dell'art. 13, comma 53, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, sono intervenuti, con un unico atto, G. M., P.M. T., B. R., P. M. e F. B.

3.1.– Quanto all'ammissibilità dell'intervento, essi affermano di essere legittimati ad accedere agli elenchi degli idonei per gli incarichi di direttore amministrativo presso le aziende del servizio sanitario regionale ai sensi del comma 1-*bis* dell'art. 122 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2002, come sostituito dall'impugnato comma 53. Pur essendo consapevoli della giurisprudenza di questa Corte in merito all'ammissibilità dell'intervento di terzi nel giudizio promosso in via principale, gli odierni richiedenti ritengono che tale orientamento possa essere rimeditato anche alla stregua della volontà della stessa Corte di aprirsi «all'ascolto della società civile». Aggiungono che il giudizio di legittimità costituzionale avendo ad oggetto una legge, rispetto alla quale, per definizione, non vi sono terzi, riguarderebbe tutti e che la partecipazione a esso non potrebbe non estendersi ai soggetti direttamente interessati al suo esito. Nel caso di specie, la norma oggetto del giudizio inciderebbe sul loro diritto al lavoro (artt. 4 e 35 Cost.) e sul loro diritto ad accedere ai pubblici uffici (artt. 51 e 97 Cost.).

3.2.– Nel merito, gli intervenienti sostengono che le questioni di legittimità costituzionale del comma 53 dell'art. 13 – il cui contenuto coinciderebbe con quello di analoghe normative vigenti in altre regioni e mai impugate – non sono fondate.

In ragione dell'esistenza di discipline regionali dal contenuto analogo, la difesa degli intervenienti chiede, altresì, che siano chiamate in giudizio *ex art.* 107 del codice di procedura civile la Regione autonoma Sardegna e la Regione Lombardia, nonché le altre regioni che ammettono, nella loro normativa, l'iscrizione, negli elenchi degli idonei all'incarico di direttore amministrativo, di soggetti dotati di esperienza amministrativa in settori diversi da quello sanitario.

Infine, gli intervenienti chiedono che questa Corte sollevi dinanzi a se stessa questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, in

COPIA
NON

quanto quest'ultima norma determinerebbe una irragionevole limitazione all'accesso all'incarico di direttore amministrativo, in violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost.

4.– Il 26 novembre 2022 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato atto di rinuncia parziale al ricorso, limitatamente, per quel che rileva nel presente giudizio, alle questioni promosse nei confronti degli artt. 14, commi 19, 20 e 21, e 15, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

La Regione Siciliana ha accettato la suddetta rinuncia parziale con atto depositato il 7 dicembre 2022.

5.– In prossimità dell'udienza il Presidente del Consiglio dei ministri e G. M., P.M. T., B. R., P. M. e F. B. hanno depositato memorie nelle quali insistono nelle conclusioni già rassegnate, rispettivamente, nel ricorso e nell'atto di intervento.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli artt. 13, commi 53, 55 e 91, 14, commi 19, 20 e 21, e 15, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, in riferimento complessivamente agli artt. 81, 97, secondo comma, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost.

2.– In via preliminare, deve essere dichiarato inammissibile l'intervento di G. M., P.M. T., B. R., P. M. e F. B.

Come costantemente affermato da questa Corte, il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi.

Tale orientamento è stato confermato anche dopo le modifiche del 2020 alle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, in quanto esse, diversamente da quanto dedotto dagli odierni intervenienti, «non [hanno inciso] sui requisiti di ammissibilità degli interventi nei giudizi in via principale» (così, ordinanza letta all'udienza del 25 febbraio 2020, allegata alla sentenza n. 56 del 2020, sentenza n. 259 del 2022 e ordinanza letta all'udienza del 22 marzo 2022, allegata alla sentenza n. 117 del 2022; nello stesso senso, tra le altre, sentenze n. 221 e n. 121 del 2022; ordinanza letta all'udienza dell'8 giugno 2021, allegata alla sentenza n. 187 del 2021 e ordinanza n. 134 del 2022).

3.– Ancora in via preliminare, occorre rilevare che, con atto depositato il 26 novembre 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso limitatamente agli artt. 14, commi 19, 20 e 21, e 15, comma 6, della legge reg.

COPIA
NON

Siciliana n. 13 del 2022, in ragione – quanto alla questione relativa all’art. 14, commi 19, 20 e 21 – della sopravvenuta copertura dei relativi oneri finanziari, operata con l’art. 19, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, e – quanto alla questione relativa all’art. 15, comma 6 – della abrogazione della disposizione impugnata e della ridefinizione dell’autorizzazione di spesa per gli anni 2022, 2023 e 2024, ad opera, rispettivamente, dei commi 95 e 96 dell’art. 13 della citata legge reg. Siciliana n. 16 del 2022.

La Regione resistente ha accettato la rinuncia con atto depositato il 7 dicembre 2022.

L’art. 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale prevede che la rinuncia al ricorso, qualora sia accettata da tutte le parti costituite, estingue il processo (*ex plurimis*, sentenze n. 190 e n. 187 del 2022; ordinanza n. 133 del 2022). Ne consegue che il processo deve essere dichiarato estinto, limitatamente alle questioni promosse nei confronti degli artt. 14, commi 19, 20 e 21, e 15, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

4.– Riservata a separate pronunce la decisione delle altre impugnative promosse con il ricorso indicato, vanno esaminate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 13, commi 53, 55 e 91, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

5.– Passando all’esame delle singole censure, l’art. 13, comma 53, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 ha sostituito il comma 1-*bis* dell’art. 122 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2002, modificando i requisiti per poter essere inseriti nell’elenco regionale degli idonei alle cariche di direttore amministrativo delle aziende sanitarie.

Le censure del Presidente del Consiglio dei ministri si appuntano esclusivamente sul requisito della pregressa esperienza. Al riguardo, il legislatore siciliano ha previsto che alla selezione siano ammessi i candidati che non abbiano compiuto sessantacinque anni di età, in possesso, oltre che del «diploma di laurea di cui all’ordinamento previgente al decreto ministeriale 3 novembre 1999, n. 509 oppure laurea specialistica o magistrale» (lettera *a*), di «comprovata esperienza nella qualifica di dirigente, almeno quinquennale, nel settore sanitario o settennale in altri settori, con autonomia gestionale e diretta responsabilità delle risorse umane, tecniche e o finanziarie, maturata nel settore pubblico o nel settore privato» (lettera *b*).

Il ricorrente ritiene, in particolare, che l’aver previsto che possano essere inseriti negli elenchi degli idonei alla carica di direttore amministrativo anche coloro che hanno maturato un’esperienza settennale in settori diversi da quello sanitario violi l’art. 3,

COPIA
NON

comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 e l'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016, asseritamente recanti principi fondamentali della materia «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.), coincidente con quella statutaria «sanità pubblica» (art. 17, primo comma, lettera *b*, dello statuto speciale).

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, inoltre, la violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», in ragione del fatto che il rapporto di lavoro instaurato con il direttore amministrativo rientrerebbe nell'ambito del pubblico impiego privatizzato. Di qui la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

Da ultimo, il ricorrente rileva un contrasto anche con i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, previsti dall'art. 97, secondo comma, Cost., perché la disposizione regionale impugnata prevederebbe requisiti di qualificazione meno rigorosi e selettivi rispetto a quelli prescritti dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, e, per ciò solo, violerebbe gli anzidetti principi.

5.1.– La disposizione impugnata si inserisce in un quadro normativo costituito innanzitutto dall'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016, indicato come norma interposta dal ricorrente. Questa disposizione stabilisce – quanto al conferimento degli incarichi nelle aziende sanitarie locali, nelle aziende ospedaliere e negli altri enti del Servizio sanitario nazionale – che il direttore generale nomina il direttore amministrativo, il direttore sanitario e, ove previsto dalle leggi regionali, il direttore dei servizi socio-sanitari, attingendo obbligatoriamente agli elenchi regionali di idonei, anche di altre regioni, appositamente costituiti, previo avviso pubblico e selezione per titoli e colloquio, effettuati da una commissione nominata dalla regione.

La commissione in parola valuta i titoli formativi e professionali, scientifici e di carriera presentati dai candidati, secondo specifici criteri indicati nell'avviso pubblico, «fermi restando i requisiti previsti per il direttore amministrativo e il direttore sanitario dall'articolo 3, comma 7, e dall'articolo 3-*bis*, comma 9, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni».

L'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016 mantiene quindi fermi i requisiti previsti agli artt. 3, comma 7 (anch'esso indicato come norma interposta nell'odierno giudizio), e 3-*bis*, comma 9, del d.lgs. n. 502 del 1992.

Il citato comma 7 dell'art. 3 stabilisce, tra l'altro, che «[i]l direttore amministrativo è un laureato in discipline giuridiche o economiche che, all'atto del conferimento dell'incarico, non abbia compiuto il sessantacinquesimo anno di età e che

COPIA
NON

abbia svolto per almeno cinque anni una qualificata attività di direzione tecnica o amministrativa in enti o strutture sanitarie pubbliche o private di media o grande dimensione».

Il testo originario del comma 7 dell'art. 3 del d.lgs. n. 502 del 1992 non faceva alcuna menzione dell'ambito entro il quale era richiesta la pregressa esperienza quinquennale, limitandosi a stabilire che «[i]l direttore amministrativo è un laureato in discipline giuridiche o economiche che non abbia compiuto il sessantacinquesimo anno di età e che abbia svolto per almeno cinque anni una qualificata attività di direzione tecnica o amministrativa in enti o strutture pubbliche o private di media o grande dimensione».

L'art. 4, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517 (Modificazioni al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) ha sostituito il citato comma 7, stabilendo che «[i]l direttore amministrativo è un laureato in discipline giuridiche o economiche che non abbia compiuto il sessantacinquesimo anno di età e che abbia svolto per almeno cinque anni una qualificata attività di direzione tecnica o amministrativa in enti o strutture sanitarie pubbliche o private di media o grande dimensione».

L'art. 45, comma 1-*quater*, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157, ha poi previsto che, nel terzo periodo del comma 7 dell'art. 3, «dopo le parole: “il direttore amministrativo è un laureato in discipline giuridiche o economiche che” sono inserite le seguenti: “, all'atto del conferimento dell'incarico,”».

Dunque, già a partire dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 517 del 1993, il requisito della pregressa esperienza quinquennale, consistente in «una qualificata attività di direzione tecnica o amministrativa in enti o strutture sanitarie pubbliche o private», risulta presente nell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992.

A fronte di questa disciplina statale si registrano significative differenze nelle normative di altre regioni, che però non rilevano nel presente giudizio attinente alla specifica legislazione siciliana, ben potendo costituire oggetto di un autonomo sindacato da parte di questa Corte in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

COPIA
NON

5.2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 53, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 è fondata in riferimento agli artt. 97, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost.

5.2.1.– In ragione del tenore della disposizione impugnata e delle specifiche censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, questa Corte non ritiene di doversi discostare, nella definizione del presente giudizio, da quanto affermato nella sentenza n. 155 del 2022.

Con il ricorso deciso con la pronuncia appena citata, il Presidente del Consiglio dei ministri aveva, tra l'altro, impugnato l'art. 11 della legge della Regione Siciliana 3 agosto 2021, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale di Agrigento e di personale di Sicilia Digitale S.p.A. Disposizioni varie), che aveva aggiunto, all'art. 122 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2002, il comma 1-*bis*, contenente disposizioni in materia di requisiti per essere inseriti nell'elenco degli idonei alla direzione amministrativa delle aziende sanitarie regionali.

Dunque, l'art. 11 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021 aveva introdotto il comma 1-*bis* nel citato art. 122, che è stato poi sostituito dal comma 53 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 (oggetto dell'odierna impugnazione).

Dalla comparazione tra i due testi si evince che, mentre la norma regionale dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte con la sentenza n. 155 del 2022 prevedeva l'esperienza quinquennale anche in settori diversi da quello sanitario, la norma oggi vigente e oggetto dell'odierno giudizio prevede, oltre all'esperienza quinquennale nel settore sanitario, anche quella settennale in altri settori. In altre parole, il legislatore siciliano, poco prima che venisse depositata la sentenza n. 155 del 2022, ha sostituito il testo del citato comma 1-*bis*, innalzando a sette anni l'esperienza in settori diversi da quello sanitario.

È altresì utile rilevare che le ragioni di impugnativa allora indicate dal Presidente del Consiglio dei ministri erano sostanzialmente coincidenti con quelle proposte nel presente giudizio. Anche in quel caso, infatti, il ricorrente riteneva che la disposizione impugnata, prevedendo requisiti di qualificazione «meno rigorosi e selettivi» rispetto a quelli prescritti dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, si ponesse in contrasto con gli artt. 17, primo comma, lettere *b*) e *c*), dello statuto speciale e con gli artt. 97 e 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, Cost.

COPIA
NON

Nella sentenza n. 155 del 2022 questa Corte ha ribadito che la disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria deve essere ricondotta alla materia «tutela della salute» e alla relativa competenza legislativa (sentenze n. 129 del 2012, n. 233 e n. 181 del 2006), la cui ampiezza coincide con quella – parimenti concorrente – di cui la Regione Siciliana è titolare in materia di «sanità pubblica», ai sensi dell’art. 17 dello statuto speciale.

Ha poi precisato che «[l]e disposizioni contenute nell’art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 [...] costituiscono, indubbiamente, un principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute, vincolante, come tale, rispetto alla potestà legislativa regionale in materia di sanità pubblica e una chiara espressione, nel settore sanitario, del principio di buon andamento dell’azione amministrativa».

Ed ancora, che «“la previsione di un elenco in cui devono essere iscritti i soggetti che intendono partecipare alle singole selezioni regionali è da ricondursi all’esigenza di garantire un alto livello di professionalità dei candidati, i quali debbono possedere requisiti curriculari unitari” e che tale esigenza deve ritenersi “espressione del principio di buon andamento dell’azione amministrativa, data l’incidenza che la professionalità delle persone che ricoprono gli incarichi apicali esplica sul funzionamento delle strutture cui sono preposte, con inevitabili riflessi sulla qualità delle prestazioni sanitarie rese” (così la sentenza n. 159 del 2018)» (sentenza n. 155 del 2022).

Questa Corte ha concluso affermando che «[l]a norma censurata si pone, dunque, in evidente contrasto con il principio fondamentale dettato dal legislatore statale, non solo perché modifica la tipologia di esperienza richiesta ai soggetti che richiedono di accedere all’elenco degli idonei alla direzione amministrativa, ma anche, soprattutto, in quanto amplia, significativamente, l’area in cui tale esperienza può essere acquisita, estendendola a settori del tutto estranei all’ambito della sanità», con la conseguenza della sua illegittimità costituzionale.

5.2.2.– La sostanziale coincidenza di contenuto della disposizione impugnata e l’identità dei parametri costituzionali invocati e delle norme interposte indicate inducono a ritenere fondata anche l’odierna questione di legittimità costituzionale per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., in ragione dell’evidente contrasto con quanto stabilito dall’art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, da ritenersi alla stregua di un principio fondamentale della materia «tutela della salute» (sempre sentenza n. 155 del 2022).

COPIA
NON

L'aver previsto una durata superiore (sette anni) per il requisito della pregressa esperienza in settori diversi da quello sanitario – rispetto a quella, di cinque anni, stabilita nella norma dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 155 del 2022 – non è dirimente ai fini della soluzione della presente questione di legittimità costituzionale. Ciò che infatti rileva a tali fini è il contrasto con il principio espresso nella normativa statale, che ha inteso limitare all'ambito sanitario il periodo di pregressa esperienza al fine dell'inserimento negli elenchi degli idonei a ricoprire la carica di direttore amministrativo.

Deve essere quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 53, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 limitatamente alle parole «o settennale in altri settori».

L'accoglimento della questione sotto gli anzidetti profili comporta l'assorbimento dell'ulteriore censura prospettata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

6.– È impugnato anche il comma 55 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022; esso si articola in due periodi, nei quali il ricorrente ravvisa due distinti profili di illegittimità costituzionale. Le relative questioni devono essere pertanto esaminate separatamente.

Seguendo l'ordine del ricorso, si prende in esame innanzitutto la questione promossa nei confronti del secondo periodo del comma 55 e, di seguito, quella rivolta al primo.

6.1.– L'ultimo periodo del comma 55 prevede che «[p]er l'anno 2022 i trasferimenti extrabudget in favore dei soggetti privati convenzionati con il Servizio sanitario regionale sono calcolati sul consolidato dell'anno 2019». Esso è impugnato per violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Il ricorrente non contesta la previsione secondo cui i trasferimenti extrabudget per l'anno 2022 sono calcolati sulla base del consolidato dell'anno 2019, ma muove una più radicale censura, ritenendo che l'art. 8-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992 (assunto come norme interposta) non consenta la remunerazione delle prestazioni che eccedono il tetto di spesa e quindi «trasferimenti extrabudget».

Al riguardo, la difesa statale richiama la giurisprudenza, sia della Corte di cassazione, sia del Consiglio di Stato, dalla quale desume la necessità che sia sempre rispettato il tetto di spesa in materia sanitaria, al punto che sarebbe financo

COPIA
NON

«giustificata» la mancata previsione di criteri di remunerazione delle prestazioni eccedenti quanto preventivamente concordato. Di qui la conclusione che sarebbe rimessa alla libera valutazione degli operatori privati la scelta di continuare a operare in regime di accreditamento accettando le limitazioni imposte oppure di collocarsi al di fuori del servizio sanitario nazionale e quindi di continuare a operare privatamente.

6.1.1.– Per comprendere i termini della censura devono essere ricostruiti il quadro normativo, in cui la disposizione impugnata e quella interposta si inseriscono, nonché gli orientamenti giurisprudenziali consolidatisi sul punto e in gran parte richiamati dalla difesa statale.

L'art. 8-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992, rubricato «Accordi contrattuali», prevede, al comma 1, che le regioni definiscono l'ambito di applicazione degli «accordi contrattuali» e individuano i soggetti interessati (pubblici e privati), tenendo conto, tra l'altro, dei «criteri per la determinazione della remunerazione delle strutture ove queste abbiano erogato volumi di prestazioni eccedenti il programma preventivo concordato, tenuto conto del volume complessivo di attività e del concorso allo stesso da parte di ciascuna struttura».

Il comma 2 del medesimo art. 8-*quinquies* stabilisce che, in attuazione di quanto previsto dal comma 1 dell'art. 8-*quinquies* e con le modalità di cui al comma 1-*bis* del medesimo articolo, le regioni e le unità sanitarie locali possono definire accordi con le strutture pubbliche ed equiparate e stipulare contratti con quelle private e con i privati accreditati. Questi accordi e contratti devono indicare, tra l'altro: il volume massimo delle prestazioni che le strutture si impegnano ad assicurare (lettera *b*), il corrispettivo preventivato a fronte delle attività concordate (lettera *d*) e la modalità con cui viene comunque garantito il rispetto del limite di remunerazione delle strutture, prevedendo che, in caso di incremento dei valori dei tariffari regionali per la remunerazione delle prestazioni, sia rideterminato il volume massimo di prestazioni remunerate, nella misura necessaria al mantenimento del limite di spesa globalmente preventivato (lettera *e-bis*).

Quello delineato dal legislatore statale è dunque un modello che pone al centro l'esigenza di mantenere la spesa sanitaria entro il livello massimo preventivamente concordato ma che, di per sé, non esclude la remunerazione delle prestazioni eccedenti attraverso un meccanismo cosiddetto di regressione tariffaria.

6.1.2.– In questa direzione si è mossa, in modo significativamente uniforme, la giurisprudenza ordinaria, amministrativa e contabile, oltre che quella di questa Corte. Emblematica in tale senso è la sentenza della Corte di cassazione, sezione terza civile, 6

COPIA
NON

luglio 2020, n. 13884, in tema di prestazioni extrabudget, secondo cui «“l’osservanza del tetto di spesa in materia sanitaria rappresenta un vincolo ineludibile che costituisce la misura delle prestazioni sanitarie che il Servizio sanitario nazionale può erogare e che può permettersi di acquistare da ciascun erogatore privato”, di talché si è ritenuta persino “giustificata (anche) la mancata previsione di criteri di remunerazione delle prestazioni extra budget”, e ciò in ragione della “necessità di dover comunque rispettare i tetti di spesa e, quindi, il vincolo delle risorse disponibili” (così, in motivazione, Cass. Sez. 3, sent. n. 27608 del 2019, cit., la quale richiama Cons. St. Sez. 3, sent. 10 febbraio 2016, n. 566; Cons. St., Sez. 3, sent. 10 aprile 2015, n. 1832)».

Una conferma di queste conclusioni è poi rinvenuta dalla Corte di cassazione nelle «stesse norme vigenti in materia (L. 27 dicembre 1997, n. 449, art. 32, comma 8, D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 12, comma 3, e D.Lgs. n. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 39), le quali “hanno disposto che, in condizioni di scarsità di risorse e di necessario risanamento del bilancio, anche il sistema sanitario non può prescindere dall’esigenza di perseguire obiettivi di razionalizzazione finalizzati al raggiungimento di una situazione di equilibrio finanziario attraverso la programmazione e pianificazione autoritativa e vincolante dei limiti di spesa dei vari soggetti operanti nel sistema” (Cass. Sez. 3, sent. n. 27608 del 2019, cit.)» (Corte di cassazione, sentenza n. 13884 del 2020, richiamata da Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 7 dicembre 2021, n. 8161).

Affermazioni analoghe si rinvengono in numerose altre pronunce della Corte di cassazione. Nella menzionata sentenza della sezione terza civile, 29 ottobre 2019, n. 27608, in particolare, si legge che «solo il mancato superamento del tetto di spesa dà il diritto alla struttura sanitaria accreditata di ottenere la remunerazione delle prestazioni erogate; nel senso che esso deve essere considerato un elemento costitutivo della pretesa creditoria, con la conseguenza che quando le prestazioni erogate dalle strutture sanitarie provvisoriamente accreditate superino i tetti di spesa non vi è alcun obbligo dell’ASL di acquistare e pagare le prestazioni suddette (Cons. Stato 27/02/2018, n. 1206)».

Merita di essere richiamata, infine, la sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, 5 ottobre 2022, n. 183, nella quale si afferma, tra l’altro, che, «se è astrattamente possibile che la struttura privata possa superare il volume di prestazioni concordato, è sempre necessario che la regione stabilisca se finanziare o meno questa eccedenza di prestazioni e fissi i criteri di remunerazione (art. 8-*quinquies*, comma 1, lett. *d*)». La pronuncia sottolinea altresì la necessità che «il tetto di spesa massimo concordato sia sempre rispettato, anche *ex post*, grazie al meccanismo

COPIA
NON

di “regressione tariffaria” ovvero di riduzione delle tariffe all’aumento delle prestazioni erogabili (art. 8-*quinquies*, comma 2, lett. *e-bis*)».

6.1.3.– Anche questa Corte, occupandosi della materia della quale si discute, ha sottolineato la centralità del principio della programmazione della spesa sanitaria (tra le tante, sentenze n. 113 del 2022, n. 36 e n. 7 del 2021, n. 248 del 2011, n. 94 del 2009, n. 257 del 2007, n. 200 e n. 111 del 2005) e ha precisato, al contempo, che le prestazioni eccedenti il programma preventivo concordato possono essere remunerate (sentenze n. 257 del 2007 e n. 111 del 2005), secondo, però, il meccanismo della regressione tariffaria di cui sopra si è detto.

In tale contesto, del resto, questa Corte ha ripetutamente ricordato come «si sia progressivamente imposto nella legislazione sanitaria il principio della programmazione, allo scopo di realizzare un contenimento della spesa pubblica ed una razionalizzazione del sistema sanitario» (sentenze n. 248 del 2011 e n. 200 del 2005; ma anche, tra le altre, sentenze n. 94 del 2009 e n. 257 del 2007), essendosi imposta, l’esigenza della programmazione, in conseguenza dell’«elevato e crescente deficit della sanità e [del]le esigenze di bilancio e di contenimento della spesa pubblica, nonché di razionalizzazione del sistema sanitario» (sentenza n. 94 del 2009).

Pertanto, le disposizioni recate dal d.lgs. n. 502 del 1992, così come successivamente modificate, si configurano alla stregua di «norme di principio della legislazione statale dirette a garantire ad ogni persona il diritto alla salute come “un diritto costituzionale condizionato dall’attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell’interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti”, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento (sentenze nn. 304 del 1994, 247 del 1992)» (sempre sentenza n. 200 del 2005).

Così ricostruiti il quadro normativo e gli orientamenti affermatasi nella giurisprudenza, si può procedere all’esame della censura mossa dal ricorrente.

6.1.4.– La questione di legittimità costituzionale dell’art. 13, comma 55, secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 è fondata per violazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica».

La disposizione impugnata, facendo riferimento ai «trasferimenti extrabudget in favore dei soggetti privati convenzionati con il Servizio sanitario regionale», reca una formula talmente ampia da ricomprendere la corresponsione alle strutture anzidette di

COPIA
NON

qualsiasi tipo di somma ulteriore rispetto a quelle preventivamente concordate. Si deve ritenere dunque che la censura formulata dal ricorrente, anche in ragione dell'invocato parametro interposto, si riferisca, non alla mera erogazione di prestazioni extrabudget, cioè di prestazioni eccedenti rispetto al programma preventivato – da remunerarsi eventualmente (cioè alle condizioni indicate dalla giurisprudenza sopra richiamata) attraverso il meccanismo della regressione tariffaria ma sempre nel rispetto del tetto massimo di spesa –, bensì al trasferimento di risorse finanziarie ulteriori rispetto al «corrispettivo preventivato a fronte delle attività concordate, globalmente risultante dalla applicazione dei valori tariffari e della remunerazione extra-tariffaria delle funzioni incluse nell'accordo [...]» (art. 8-*quinquies*, comma 2, lettera *d*, del d.lgs. n. 502 del 1992).

D'altra parte, è lo stesso art. 8-*sexies*, comma 1, del medesimo decreto legislativo a chiarire che «[I]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».

Nel contesto normativo e giurisprudenziale sopra delineato, le regioni sono chiamate a contribuire al raggiungimento di un ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare (almeno) i livelli essenziali di assistenza sanitaria e quella di garantire una più efficiente ed efficace spesa pubblica, anch'essa funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico del settore.

La Regione Siciliana, con la disposizione impugnata, si muove invece nella prospettiva opposta, legittimando *ex post* «trasferimenti extrabudget». La previsione stessa si appalesa quindi in contrasto con il principio della programmazione della spesa sanitaria, sancito dal citato art. 8-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992 e finalizzato a contemperare il necessario contenimento di questa significativa voce di spesa pubblica con l'esigenza di assicurare «i livelli essenziali e uniformi di assistenza definiti dal Piano sanitario nazionale» (art. 1, comma 2, del medesimo decreto legislativo). Principio che, per la sua specifica *ratio*, va ascritto alla categoria dei principi che, nella materia del coordinamento della finanza pubblica, vincolano anche le autonomie speciali (*ex plurimis*, sentenze n. 201 del 2022, n. 44 del 2021, n. 273, n. 130 e n. 78 del 2020, n. 241, n. 172 e n. 103 del 2018, n. 191, n. 154 e n. 151 del 2017).

COPIA
NON

Deve essere quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 55, secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

6.2.– È altresì impugnato il primo periodo del comma 55 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, il quale stabilisce che «[l]e strutture pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio possono raggiungere gli standard organizzativi e di personale richiesti dall'articolo 29, comma 1, del decreto legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito con modificazioni con legge 23 luglio 2021, n. 106, anche attraverso la costituzione di reti di impresa di cui all'articolo 3 del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5 convertito con modificazioni con legge 9 aprile 2009, n. 33».

Secondo il ricorrente la norma non assicurerebbe, «in modo chiaro, la coerenza con le indicazioni» contenute nei «Criteri per la riorganizzazione delle reti di offerta di diagnostica di laboratorio», approvati con l'Accordo, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs.n. 281 del 1997, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, «in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome (Rep. Atti 61/CSR del 23 marzo 2011, allegato A)». In particolare, i citati criteri impegnerebbero le regioni ad attivare «meccanismi di reale aggregazione fra strutture di laboratorio».

Al netto di questa osservazione preliminare, rispetto alla quale il ricorrente non formula una precisa questione di legittimità costituzionale, la difesa statale rinviene piuttosto un profilo di illegittimità costituzionale nella presunta violazione dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.), posti dall'art. 29, comma 1, del d.l. n. 73 del 2021, come convertito.

Quest'ultima norma – assunta come interposta nel presente giudizio – stabilisce, a sua volta, che «[a]l fine di adeguare gli standard organizzativi e di personale ai processi di incremento dell'efficienza resi possibili dal ricorso a metodiche automatizzate, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano favoriscono il completamento dei processi di riorganizzazione della rete delle strutture pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio, attivati mediante l'approvazione dei piani previsti dall'articolo 1, comma 796, lettera o), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e inseriscono tra le strutture qualificate gli istituti di ricerca con comprovata esperienza in materia di sequenziamento di nuova generazione (NGS). Per gli anni 2021 e 2022, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono

COPIA
NON

riconoscere alle strutture che si adeguano progressivamente ai predetti standard non oltre il 31 dicembre 2022, al fine di garantire la soglia minima di efficienza di 200.000 esami di laboratorio e di prestazioni specialistiche o di 5.000 campioni analizzati con tecnologia NGS, un contributo da stabilirsi con provvedimento della regione o della provincia autonoma, nei limiti dell'importo di cui al comma 2».

Secondo il ricorrente, la disposizione regionale impugnata non chiarirebbe se lo standard relativo al numero minimo di 200.000 prestazioni da garantire quale requisito di accreditamento per le strutture eroganti prestazioni di laboratorio (previsto dal citato art. 29 del d.l. n. 73 del 2021, come convertito) sia da intendere riferito ad ogni singola struttura in senso fisico o al complesso delle strutture interessate e, quindi, alle stesse in forma aggregata, né preciserebbe se tale aggregazione debba essere conforme ai criteri di cui all'Accordo sopra citato.

In sostanza, il Presidente del Consiglio dei ministri sembrerebbe imputare alla disposizione regionale impugnata la mancanza di chiarezza circa il rispetto degli standard individuati nella norma statale interposta e la conformità ai criteri di cui al citato accordo.

6.2.1.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 55, primo periodo, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 è inammissibile.

Il ricorso, infatti, pur individuando la normativa statale interposta recante il principio fondamentale della materia concorrente «tutela della salute», con cui contrasterebbe la disposizione regionale impugnata, non precisa le ragioni di tale contrasto, limitandosi a una generica censura consistente nella «mancata chiarezza» della disposizione regionale impugnata.

La giurisprudenza di questa Corte è costante «nell'affermare “che, nella impugnazione in via principale, il ricorrente non solo deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione promossa (con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati), ma ha anche l'onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali: *ex plurimis*, sentenza n. 115 del 2021) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi” (*ex plurimis*, da ultimo, sentenza n. 71 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 5 del 2022, n. 201, n. 52 e n. 29 del 2021)» (sentenze n. 17 del 2023 e n. 135 del 2022; nello stesso senso, di recente, sentenze n. 119 e n. 117 del 2022).

COPIA
NON

Manca, invece, nel ricorso una motivazione adeguata a dare conto della pretesa violazione della norma statale interposta e quindi del parametro costituzionale evocato. Né è possibile desumere le ragioni di illegittimità costituzionale dal mero confronto tra la disposizione impugnata e quella interposta.

7.– È impugnato, da ultimo, il comma 91 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, secondo cui «[a]i fini dell'attuazione dell'articolo 1, comma 268, lettera b), della legge 30 dicembre 2021 n. 234 e successive modificazioni, gli enti del Servizio sanitario regionale procedono preliminarmente, entro il 31 dicembre 2022, a una ricognizione dei fabbisogni di personale, anche nel periodo pandemico, e applicano i CCNLL dell'ambito sanitario aggiornando, anche in deroga, il piano triennale del fabbisogno di personale, applicando le previsioni di legge anche al personale contrattualizzato a qualunque titolo del ruolo sanitario, tecnico ed amministrativo, selezionato attraverso prove selettive per titoli e/o colloquio, e che abbia maturato o che maturerà alla data del 31 dicembre 2022 i 18 mesi previsti dalla legge n. 234/2021».

Il Presidente del Consiglio dei ministri muove nei confronti di questa norma regionale tre specifiche censure, contestandola nella parte in cui prevede, ai fini dell'attuazione della procedura di stabilizzazione prevista dall'art. 1, comma 268, lettera b), della legge n. 234 del 2021: a) la possibilità di derogare al piano triennale dei fabbisogni del personale; b) l'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione anche al personale del ruolo tecnico e amministrativo; c) l'estensione al 31 dicembre 2022 del termine utile ai fini della maturazione dei diciotto mesi di servizio (previsto, nel testo originario della normativa statale, nel 30 giugno 2022).

Per le ragioni anzidette la disposizione regionale impugnata derogherebbe ai criteri previsti dal citato art. 1, comma 268, lettera b), della legge n. 234 del 2021 e dall'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, da considerarsi come norme interposte.

Dalla violazione di queste ultime deriverebbe il contrasto della disposizione regionale: a) con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto la disposizione regionale impugnata introdurrebbe una forma di stabilizzazione avulsa dal citato quadro normativo statale (riconducibile alla competenza legislativa in materia di «ordinamento civile»), prevedendo maggiori limiti temporali per la maturazione dei requisiti, includendo tra il personale destinatario anche il personale contrattualizzato a qualunque titolo del ruolo sanitario, tecnico ed amministrativo, in luogo del solo personale del ruolo sanitario e di quello socio-sanitario, e prevedendo che detta stabilizzazione avvenga anche in deroga al piano triennale dei fabbisogni di personale; b) con l'art. 117,

COPIA
NON

terzo comma, Cost., perché sarebbero violate le norme statali in tema di stabilizzazione del personale cosiddetto precario, qualificabili come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in quanto ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica nello specifico settore del personale; c) con l'art. 81 Cost.

Non è invece oggetto di censura l'inciso secondo cui la procedura di stabilizzazione si applica «anche al personale contrattualizzato a qualunque titolo».

7.1.– Preliminarmente deve essere delimitato il *thema decidendum*, con la precisazione che ad essere oggetto dell'impugnativa statale sono solo i tre profili sopra individuati e non l'intera procedura di stabilizzazione disciplinata dalla norma regionale, la quale – come detto – trova un preciso fondamento nel comma 268, lettera b), dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021.

In particolare, la norma statale appena citata rimette a ciascuna regione il compito di definire i «criteri di priorità» da seguire per realizzare la procedura di stabilizzazione ivi prevista.

7.2.– Sempre in via preliminare, occorre ricordare che la norma statale interposta (art. 1, comma 268, lettera b, della legge n. 234 del 2021) è stata ripetutamente modificata dopo il promovimento delle odierne questioni. In questa sede rilevano ovviamente le sole modifiche concernenti i profili di denunciato contrasto tra la norma regionale e quella interposta.

Al riguardo, il legislatore statale è intervenuto sulla lettera b) del citato comma 268 dapprima con l'art. 20-ter del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2022, n. 25, sostituendo l'originaria formula (utilizzata per individuare i destinatari della procedura di stabilizzazione) «il personale del ruolo sanitario e gli operatori socio-sanitari» con «il personale del ruolo sanitario e del ruolo socio-sanitario», ma mantenendo fermo il termine del 30 giugno 2022 per la maturazione del requisito di «almeno diciotto mesi di servizio».

Successivamente, con l'art. 1, comma 528, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), le parole «che abbiano maturato al 30 giugno 2022» sono state sostituite con le parole «che abbiano maturato al 31 dicembre 2023», consentendo quindi che il requisito dei diciotto mesi di servizio sia maturato entro quest'ultima data.

COPIA
NON

A seguito delle anzidette modifiche, la norma statale interposta – limitatamente alla lettera *b*) del comma 268 – prevede che, «[a]l fine di rafforzare strutturalmente i servizi sanitari regionali anche per il recupero delle liste d’attesa e di consentire la valorizzazione della professionalità acquisita dal personale che ha prestato servizio anche durante l’emergenza da COVID-19, gli enti del Servizio sanitario nazionale, nei limiti di spesa consentiti per il personale degli enti medesimi [...]: [...] *b*) ferma restando l’applicazione dell’articolo 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, dal 1° luglio 2022 e fino al 31 dicembre 2024 possono assumere a tempo indeterminato, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di personale, il personale del ruolo sanitario e del ruolo sociosanitario, anche qualora non più in servizio, che siano stati reclutati a tempo determinato con procedure concorsuali, ivi incluse le selezioni di cui all’articolo 2-ter del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e che abbiano maturato al 31 dicembre 2023 alle dipendenze di un ente del Servizio sanitario nazionale almeno diciotto mesi di servizio, anche non continuativi, di cui almeno sei mesi nel periodo intercorrente tra il 31 gennaio 2020 e il 31 dicembre 2022, secondo criteri di priorità definiti da ciascuna regione. Alle iniziative di stabilizzazione del personale assunto mediante procedure diverse da quelle sopra indicate si provvede previo espletamento di prove selettive».

Infine, l’art. 4, comma 9-*quinquiesdecies*, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 14, ha previsto che «[a]llo scopo di fronteggiare la grave carenza di personale e superare il precariato, nonché per garantire continuità nell’erogazione dei livelli essenziali di assistenza, per il personale dirigenziale e non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale, il termine per il conseguimento dei requisiti di cui all’articolo 1, comma 268, lettera *b*), della legge 30 dicembre 2021, n. 234, è stabilito al 31 dicembre 2024».

Inoltre, il comma 9-*septiesdecies* del medesimo art. 4, pur senza modificare la norma statale interposta (art. 1, comma 268, lettera *b*, della legge n. 234 del 2021), ha esteso l’applicabilità di quest’ultima, «previo espletamento di apposita procedura selettiva e in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di personale, al personale dirigenziale e non dirigenziale sanitario, socio-sanitario e amministrativo reclutato dagli enti del Servizio sanitario nazionale, anche con contratti di lavoro flessibile, anche qualora non più in servizio, nei limiti di spesa di cui all’articolo 11, comma 1, del

COPIA
NON

decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2019, n. 60».

7.3.– Ciò chiarito, le questioni di legittimità costituzionale del comma 91 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, limitatamente ai profili sopra indicati, sono fondate per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Quanto all'ambito materiale inciso, esso deve essere individuato tenendo conto dello specifico contenuto delle parti impugnate della disposizione regionale in esame, le quali – come detto – attengono alla possibilità di derogare al piano triennale dei fabbisogni del personale (a fronte della coerenza con siffatto piano imposta dalla norma interposta), all'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione della procedura di stabilizzazione (tale da ricomprendere anche il personale del ruolo tecnico e amministrativo) e infine alla estensione al 31 dicembre 2022 del termine utile ai fini della maturazione dei diciotto mesi di servizio (previsto, nel testo originario della normativa statale, nel 30 giugno 2022).

Si tratta di limiti introdotti dal legislatore statale al fine di sottoporre a vincoli stringenti la stabilizzazione del personale cosiddetto precario dei ruoli sanitario e socio-sanitario, in modo da contemperare, tra l'altro, l'indiscutibile necessità di «rafforzare strutturalmente i servizi sanitari regionali anche per il recupero delle liste d'attesa e di consentire la valorizzazione della professionalità acquisita dal personale che ha prestato servizio [...] durante l'emergenza da COVID-19» con l'altrettanto pressante esigenza di contenere la spesa per il personale delle strutture del servizio sanitario regionale.

Il punto di equilibrio fra queste opposte esigenze è stato individuato dal legislatore statale tramite la fissazione di tre criteri: 1) la coerenza con il piano triennale dei fabbisogni del personale; 2) un limite soggettivo (quanto ai ruoli sanitario e socio-sanitario); e 3) un limite temporale (quest'ultimo, peraltro, oggetto di successive modifiche).

Quelle recate dalla lettera *b*) del comma 268 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021 sono quindi previsioni rivolte al dichiarato fine di coordinare la spesa pubblica per il personale dei ruoli anzidetti e di contenerla entro limiti ragionevoli, da ricondurre ai principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica», vincolanti anche per le autonomie speciali.

Per questa ragione, il legislatore regionale siciliano non poteva incidere sugli anzidetti profili, essendogli consentito soltanto di dare attuazione alla procedura prevista

COPIA
NON

dalla normativa statale nel rispetto dei limiti ivi indicati, concernenti le ricadute sulla finanza pubblica di siffatta stabilizzazione.

Deve essere pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 91 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022: nella parte in cui prevede che la procedura di stabilizzazione ivi prevista possa avvenire «anche in deroga», anziché «in coerenza» con il piano triennale di fabbisogno di personale; nella parte in cui consente la stabilizzazione di personale diverso da quello sanitario e socio-sanitario, e quindi limitatamente alle parole «tecnico ed amministrativo,»; e, infine, nella parte in cui prevede che i diciotto mesi di servizio debbano essere maturati alla data del 31 dicembre 2022, anziché nel diverso termine previsto dalla normativa statale vigente pro tempore.

Le ulteriori censure proposte nei confronti della medesima disposizione restano assorbite.

8.– Infine, questa Corte non può esimersi dal rilevare la sovrapposizione di normative eterogenee, l'attuazione frammentaria e a distanza di molto tempo della normativa statale, il succedersi di interventi su testi già ripetutamente modificati e in attesa di giudizio da questa Corte perché impugnati dal Presidente del Consiglio dei ministri, e, non ultima, la peculiarità delle modalità di approvazione della legge di stabilità regionale, il cui testo definitivo si rivela del tutto nuovo non solo rispetto a quello presentato dalla Giunta regionale, ma anche a quello su cui si è svolta la gran parte della discussione parlamentare.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

- 1) *dichiara* inammissibile l'intervento di G. M., P.M. T., B. R., P. M. e F. B.;
- 2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 53, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), limitatamente alle parole «o settennale in altri settori»;
- 3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 55, secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022;
- 4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 91, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, nella parte in cui prevede che la procedura di stabilizzazione ivi prevista possa avvenire «anche in deroga», anziché «in coerenza» con il piano

COPIA
NON

triennale di fabbisogno di personale, nella parte in cui consente la stabilizzazione di personale diverso da quello sanitario e socio-sanitario, e quindi limitatamente alle parole «tecnico ed amministrativo», e infine nella parte in cui prevede che i diciotto mesi di servizio debbano essere maturati alla data del 31 dicembre 2022, anziché nel diverso termine previsto dalla normativa statale vigente pro tempore;

5) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 55, primo periodo, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

6) *dichiara* estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 14, commi 19, 20 e 21, e 15, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

Il presidente: Sciarra
La redattrice: de Pretis
Il cancelliere: Milana

Depositata in Cancelleria il 20 aprile 2023.

Il direttore della Cancelleria: Milana

(2023.17.1100)045