CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **52/2021** (ECLI:IT:COST:2021:52)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CORAGGIO** - Redattore: **AMATO**
Udienza Pubblica del **09/03/2021**; Decisione del **09/03/2021**
Deposito del **31/03/2021**; Pubblicazione in G. U. **07/04/2021**
Norme impugnate: Artt. 4, c. 26°, 8, c. 18°, 34° e 35°, e 9 della legge della Regione autonoma Sardegna 28/12/2018, n. 48.
Massime: **43722 43723 43724 43725 43726 43727**
Atti decisi: **ric. 43/2019**

SENTENZA N. 52

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 26, 8, commi 18, 34 e 35, e 9 della legge della Regione autonoma Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7 marzo 2019, depositato in cancelleria l'8 marzo 2019, iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2019 e

pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 9 marzo 2021 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Ruggero Di Martino per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna;

deliberato nella camera di consiglio del 9 marzo 2021.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 7 marzo 2019 e depositato il giorno successivo, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019).

Fra di esse, vengono qui in considerazione gli artt. 4, comma 26, 8, commi 18, 34 e 35, nonché 9, impugnati in riferimento agli artt. 3 e 118, ultimo comma, della Costituzione.

2.– La prima disposizione impugnata inserisce il comma 2-bis nell'art. 3 della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 1995, n. 35 (Alienazione dei beni patrimoniali) e stabilisce che «L'Azienda regionale per l'edilizia abitativa (AREA) è autorizzata, con il medesimo spirito di sussidiarietà e nell'ottica di valorizzare l'interesse pubblico e sociale prevalente, ad alienare a prezzo simbolico alle Onlus riconosciute dalla Regione, iscritte nel Registro generale di volontariato previsto dalla legge regionale 13 settembre 1993, n. 39 (Disciplina dell'attività di volontariato e modifiche alla L.R. 25 gennaio 1988, n. 4, e alla L.R. 17 gennaio 1989, n. 3), detentrici da almeno tre anni continuativi, gli immobili di proprietà in cui siano svolte attività di valenza sociale e assistenziale, di aggregazione giovanile e di assistenza all'infanzia e alla terza età. La cessione avviene previa costituzione presso il comune di localizzazione di un vincolo ventennale di destinazione d'uso dello stesso immobile per le attività riconosciute meritevoli ai sensi del presente comma […]».

Ad avviso della parte ricorrente, sarebbe in questo modo attribuito un trattamento di favore agli enti del Terzo settore riconosciuti dalla Regione autonoma Sardegna ed iscritti nei suoi registri, mentre sarebbero pretermesse le associazioni di promozione sociale che, pur operando nel medesimo territorio, siano iscritte nel registro nazionale. Ne deriverebbe, quindi, un'ingiustificata discriminazione per le onlus a carattere nazionale, irragionevolmente escluse dalle agevolazioni, in violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

Questa disparità di trattamento risulterebbe ancor più irragionevole alla luce dell'art. 7, comma 3, della legge 7 dicembre 2000, n. 383 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale).

2.1.– La seconda disposizione impugnata, l'art. 8, comma 18, autorizza l'erogazione di contributi in favore delle associazioni onlus «operanti nelle attività di distribuzione di beni di prima necessità a favore degli indigenti, per sostenerne i costi di locazione di immobili adibiti in via esclusiva o principale ad esercizio di attività sociali».

Sarebbero così esclusi i soggetti con forma giuridica diversa da quella associativa e ugualmente provvisti della qualifica di onlus, nonché le associazioni che – pur svolgendo le medesime attività – sono prive di tale qualifica. Anche questa disparità di trattamento sarebbe

ingiustificata e lesiva del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

Inoltre, la limitazione dei contributi ai soli soggetti previsti dalla disposizione impugnata si porrebbe in contrasto anche con l'art. 118 Cost., che assegna agli enti territoriali il compito di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, anche in relazione al parametro interposto costituito dalle disposizioni del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106», volte ad assicurare la più ampia partecipazione possibile, in condizioni di parità, di tutti gli enti del Terzo settore.

2.2.– È inoltre denunciata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 34, che limita la concessione dei contributi per la sterilizzazione dei cani di proprietà alle sole associazioni di volontariato iscritte nel registro regionale e alle cooperative sociali che si occupano statutariamente di randagismo.

Sarebbero, pertanto, escluse le associazioni di promozione sociale che svolgono le medesime attività di tutela degli animali e prevenzione del randagismo, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 117 del 2017 e della legge 14 agosto 1991, n. 281 (Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo), che fa riferimento non soltanto alle associazioni di volontariato, ma anche alle associazioni protezioniste e zoofile che svolgono le proprie attività con apporto prevalente degli associati. Questa irragionevole disparità di trattamento determinerebbe la violazione dell'art. 3 Cost.

Inoltre, nel limitare l'erogazione dei contributi alla specifica categoria di soggetti sopra indicata, la disposizione regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 118 Cost., che assegna agli enti territoriali il compito di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

2.3.– Il ricorrente denuncia, altresì, l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 35, che limita la concessione di contributi per assistenza veterinaria e sterilizzazione dei gatti esclusivamente alle «associazioni di tutela degli animali d'affezione iscritte nel registro generale del volontariato previsto dalla legge regionale n. 39 del 1993».

Anche in questo caso, sarebbe stata introdotta una limitazione irragionevole e discriminatoria, in violazione degli artt. 3 e 118, ultimo comma, Cost.

2.4.– Infine, il ricorrente denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della stessa legge reg. Sardegna n. 48 del 2018 che, nel prevedere iniziative regionali volte alla prevenzione e contrasto della violenza di genere, favorisce la creazione di centri specialistici, promossi da enti, associazioni di volontariato e onlus, dedicati a queste finalità, ma non contempla le associazioni di promozione sociale. Questa esclusione sarebbe ingiustificata e lesiva dell'art. 3 Cost.

Inoltre, nel limitare l'erogazione dei contributi alle sole specifiche categorie di soggetti indicata, la disposizione impugnata sarebbe in contrasto con l'art. 118 Cost., che assegna agli enti territoriali il compito di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

3.– Con atto depositato il 16 aprile 2019, si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri siano dichiarate inammissibili e, comunque, non fondate.

3.1.– La difesa regionale eccepisce, in primo luogo, l'inammissibilità del ricorso, che non terrebbe in considerazione l'ambito di autonomia riservata alla Regione autonoma Sardegna dalle previsioni della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna). In particolare, il ricorrente non si sarebbe confrontato con la competenza esclusiva

regionale nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», prevista dall'art. 3, lettera a), dello statuto speciale, con quella concorrente in materia di «assistenza e beneficenza pubblica», di cui all'art. 4, lettera h), dello stesso statuto, nonché con l'autonomia economica e finanziaria spettante alla Regione, ai sensi del successivo art. 7.

Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica del 6 ottobre 2020, la Regione autonoma Sardegna ha, inoltre, eccepito l'inammissibilità per genericità, oscurità e difetto di motivazione delle questioni aventi ad oggetto gli impugnati artt. 8, commi 18, 34 e 35, e 9. La violazione del d.lgs. n. 117 del 2017 sarebbe stata denunciata senza illustrare perché tale fonte debba qualificarsi come norma interposta, né specificare se tale pretesa "interposizione" rilevi ai fini della violazione dell'art. 3 Cost. o dell'art. 118, ultimo comma, Cost.

Infine, è eccepita l'inammissibilità di tutte le censure riferite alla violazione dell'art. 118, ultimo comma, Cost., non avendo il ricorrente indicato quale funzione di interesse generale sia stata sottratta all'auto-organizzazione dei soggetti «singoli e associati» della società civile e assunta dalla Regione.

3.2.– Nel merito, le questioni non sarebbero fondate.

3.2.1.– Quanto alla prima, che ha ad oggetto l'art. 4, comma 26, della legge n. 48 del 2018, la difesa regionale osserva che il principio di territorialità consente e impone alle Regioni di regolare i fenomeni sociali che interessano il proprio ambito territoriale. Infatti, l'art. 2 della legge della Regione Sardegna 13 settembre 1993, n. 39 (Disciplina dell'attività di volontariato e modifiche alla L.R. 25 gennaio 1988, n. 4, e alla L.R. 17 gennaio 1989, n. 3) pone la disciplina delle «organizzazioni di volontariato operanti nel territorio della Regione […] in conformità con i principi della legge [statale] 11 agosto 1991, n. 266». Ai sensi del successivo art. 6, comma l, della stessa legge, «[p]ossono iscriversi al Registro le organizzazioni di volontariato in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 3 della legge 11 agosto 1991, n. 266». Pertanto, i requisiti per l'iscrizione nel registro regionale sono i medesimi che sono previsti dalla legge statale. Qualunque soggetto del Terzo settore sarebbe, dunque, astrattamente legittimato e la necessità dell'iscrizione nel registro regionale è la conseguenza del richiamato principio di territorialità.

La difesa regionale sottolinea, inoltre, che la stessa legge n. 383 del 2000, all'art. 7, comma 4, riconosce non solo la rilevanza, ma la doverosità dei registri regionali per le attività di assistenza sociale prestate dalle associazioni di volontariato in collaborazione con le Regioni e gli enti locali.

Inoltre, ai sensi dell'art. 7, comma 3, della legge n. 383 del 2000, le articolazioni territoriali degli enti del Terzo settore iscritti nei registri nazionali, in quanto operanti in ambiti regionali o provinciali specifici, hanno diritto a essere iscritte nei medesimi registri delle Regioni e delle Province autonome in cui svolgono la loro attività. Non vi sarebbe, dunque, alcuna ingiustificata discriminazione derivante dalla disposizione regionale impugnata (è richiamata la sentenza n. 27 del 2020).

3.2.2.– Parimenti non fondata sarebbe anche la seconda questione, relativa all'art. 8, comma 18, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018.

Rientrerebbe, infatti, nella sfera dell'autonomia legislativa regionale individuare i soggetti privati che, sulla base della loro struttura associativa e del loro rapporto con le esigenze del territorio regionale, siano meritevoli di un contributo economico per l'esercizio di attività solidaristiche. In questo senso, la struttura associativa e la qualificazione come onlus sarebbero elementi che il legislatore regionale può ragionevolmente tenere in considerazione,

quali adeguati indici di meritevolezza, ai fini della concessione del contributo. La destinazione dei contributi regionali alle sole onlus si giustificherebbe in forza dei requisiti di cui all'art. 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 (Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale), che tuttora giustificano l'applicazione nei loro confronti dei trattamenti fiscali di favore. Il legislatore regionale si sarebbe, quindi, limitato a prevedere misure temporanee d'intervento in ambito sociale, in attesa della completa attuazione del Codice del Terzo settore.

D'altra parte, la censura del ricorrente sarebbe basata su un'errata interpretazione della disposizione impugnata. La formula utilizzata, «associazioni Onlus», dovrebbe infatti essere interpretata in maniera costituzionalmente orientata, così da ricomprendere ogni ente qualificato come onlus. Ad avviso della difesa regionale, se il legislatore avesse inteso escludere una determinata categoria dal novero dei beneficiari, ciò sarebbe stato espresso attraverso una clausola escludente, che viceversa non è presente nel testo della legge.

Quanto alla denunciata violazione dell'art. 118, ultimo comma, Cost., la disposizione impugnata non impedirebbe lo svolgimento di attività di interesse generale da parte dei privati (singoli o associati), poiché essa non pone oneri allo svolgimento delle stesse attività, né le riserva all'amministrazione pubblica.

D'altra parte, il principio di sussidiarietà non imporrebbe alla Regione di estendere indiscriminatamente i benefici a qualsivoglia ente del Terzo settore, poiché ciò significherebbe comprimere la discrezionalità del legislatore regionale in ordine alla misura e alle modalità degli interventi di sostegno all'autonoma iniziativa dei cittadini. Ne discenderebbe anche il rischio di ottenere l'effetto opposto a quello che l'art. 118, ultimo comma, Cost. intende perseguire.

3.2.3.– Per i medesimi motivi, sarebbero parimenti non fondate le censure relative all'art. 8, comma 34, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018.

Anche in questo caso, la difesa regionale sottolinea che è lo stesso legislatore statale a prevedere che le Regioni e le Province autonome tengano registri regionali e provinciali delle associazioni di promozione sociale (art. 7, comma 4, della legge n. 383 del 2000). Questa previsione statale dovrebbe essere interpretata nel senso di legittimare le Regioni a fare riferimento alle strutture incluse negli elenchi regionali per il coordinamento e l'incentivazione delle attività solidaristiche private. Si osserva che, ove così non fosse, i registri regionali e provinciali non avrebbero ragione di esistere e la loro istituzione rappresenterebbe un inutile dispendio di risorse pubbliche.

D'altra parte, la Regione autonoma Sardegna ritiene che il riferimento alle «associazioni di tutela degli animali di affezione iscritte nel Registro generale di volontariato previsto dalla legge regionale 13 settembre 1993, n. 39» debba essere interpretato come inclusivo di tutti i soggetti che svolgono tale attività, comprese le associazioni di promozione sociale. Ciò sarebbe confermato dalla modifica normativa introdotta, dopo la proposizione del ricorso, dall'art. 4, comma 5, della legge Regione Sardegna 6 dicembre 2019, n. 20 (Quarta variazione al bilancio 2019-2021 e disposizioni varie), che ha espressamente inserito tra i beneficiari dei contributi delle associazioni di promozione sociale, così fornendo l'interpretazione autentica, con effetto retroattivo, della disposizione censurata.

3.2.4.– Per le stesse ragioni, non sarebbe fondato neppure il quarto motivo di ricorso, proposto avverso l'art. 8, comma 35, legge reg. Sardegna n. 48 del 2018.

La censura relativa alla violazione dell'art. 3 Cost. sarebbe anzitutto inammissibile, per la mancata individuazione del tertium comparationis, avendo il ricorrente omesso di specificare quali sarebbero gli «altri soggetti» discriminati dalla disposizione regionale.

D’altra parte, ove la doglianza si intenda riferita all’esclusione delle associazioni di promozione sociale dall’accesso ai contributi regionali, la censura sarebbe comunque infondata, poiché la disposizione regionale impugnata non le escluderebbe affatto. Infatti, anche le associazioni di promozione sociale che svolgono le medesime attività di tutela degli animali d’affezione nella Regione autonoma Sardegna avrebbero i requisiti per iscriversi al registro regionale e ottenere il beneficio previsto dalla disposizione impugnata.

Anche in questo caso, la successiva legge reg. Sardegna n. 20 del 2019, all’art. 4, comma 6, avrebbe fornito l’interpretazione autentica, con effetto retroattivo, dell’art. 8, comma 35, da intendersi comprensivo delle associazioni di promozione sociale tra i beneficiari dei contributi.

Quanto alla violazione del principio di sussidiarietà, la Regione autonoma Sardegna ribadisce che la disposizione in esame non riserverebbe al settore pubblico attività d’interesse generale, né le ostacolerebbe in alcun modo. Al contrario, sarebbe agevolato l’impegno sociale di alcuni soggetti privati, ritenuti particolarmente meritevoli in considerazione dell’attività svolta e della struttura organizzativa, fondata sull’apporto diretto, personale e volontario degli associati.

3.2.5.– Quanto, infine, all’art. 9 della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, il riferimento agli «enti», ossia un’espressione caratterizzata dalla massima generalità, dimostrerebbe che l’elenco dei destinatari dei benefici non è tassativo e non esclude le associazioni di promozione sociale dalla possibilità di accedere ai finanziamenti previsti dalla disposizione impugnata.

4.– Con atto depositato il 18 settembre 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso, nella parte relativa all’impugnazione dell’art. 8, commi 34 e 35, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018.

La rinuncia è stata accettata dalla Regione autonoma Sardegna con atto depositato il 12 gennaio 2021.

5.– Le ulteriori questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, relative ad altre disposizioni della medesima legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, sono state decise con la sentenza n. 11 del 2021.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3 e 118, ultimo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 26, 8, commi 18, 34 e 35, nonché 9 della legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019).

2.– Con atto depositato il 18 settembre 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 8, commi 34 e 35, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, promosse in riferimento agli artt. 3 e 118, ultimo comma, Cost.

Poiché la Regione autonoma Sardegna ha accettato la rinuncia con atto depositato il 12 gennaio 2021, relativamente a tali questioni il processo deve dichiararsi estinto, ai sensi dell’art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Lo scrutinio deve, pertanto, essere qui limitato ai soli artt. 4, comma 26, 8, comma 18, e 9.

3.– Le ulteriori questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, relative ad altre disposizioni della medesima legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, sono state decise con la

sentenza n. 11 del 2021.

4.– In via preliminare devono essere esaminate le eccezioni d'inammissibilità sollevate dalla difesa regionale, per la genericità delle censure e la mancata indicazione delle competenze statutarie.

4.1.– Con riferimento alla prima di tali eccezioni, secondo il costante orientamento di questa Corte, «il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione e di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva», indicando le «ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati» (da ultimo, sentenze n. 273 e n. 194 del 2020). Tuttavia, allorquando l'atto introduttivo, pur nella sua sintetica formulazione, consenta di individuare «con sufficiente chiarezza […] il parametro asseritamente violato […] e la ratio del prospettato contrasto della disposizione denunciata con il parametro stesso» (sentenza n. 187 del 2020), l'impugnativa proposta è ammissibile.

Nella specie, pur nell'evidente essenzialità dell'argomentazione, da una lettura complessiva del ricorso emerge in termini sintetici, ma sufficientemente chiari, la denuncia dell'irragionevole limitazione della platea dei beneficiari degli interventi regionali, in contrasto sia con il divieto di discriminazione, sia con il principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, ultimo comma, Cost. Le questioni formulate dal ricorrente risultano volte all'estensione della platea dei beneficiari dell'intervento regionale, attraverso l'eliminazione dei criteri limitativi introdotti dalla disciplina regionale impugnata. In particolare, l'irragionevolezza degli stessi è ravvisata nel fatto di fondarsi sullo status giuridico formale proprio di alcune associazioni, con esclusione dei soggetti che non soddisfino questo requisito.

Le censure del ricorrente superano dunque quella «soglia minima di chiarezza […] che rende ammissibile l'impugnativa proposta» (da ultimo, sentenze n. 273 e n. 194 del 2020, n. 201 del 2018).

4.2.– La difesa regionale eccepisce, inoltre, un ulteriore motivo di inammissibilità, dal quale sarebbero affette tutte le questioni, per la mancata considerazione degli ambiti di autonomia statutaria riconosciuti alla Regione autonoma Sardegna.

In particolare, il ricorrente non si sarebbe confrontato con la competenza regionale esclusiva in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», prevista dall'art. 3, lettera a), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), con quella concorrente in materia di «assistenza e beneficenza pubblica», di cui all'art. 4, lettera h), dello stesso statuto, nonché con l'autonomia economica e finanziaria spettante alla Regione, ai sensi del successivo art. 7.

Al riguardo, va rilevato che la censura relativa alla violazione dell'art. 3 Cost. e del principio di non discriminazione – che accomuna tutte le doglianze del ricorso statale – può prescindere dalla considerazione degli ambiti di autonomia statutaria riconosciuti alla Regione autonoma Sardegna. Si tratta, infatti, di un principio fondamentale, che si impone a tutti i soggetti dell'ordinamento, ivi comprese le autonomie speciali, e che non è riferito al riparto di competenze legislative stabilite dal Titolo V della Costituzione. È in ragione della natura del parametro evocato che emerge l'inutilità di uno scrutinio operato alla luce delle disposizioni statutarie, ciò che vale a esonerare il ricorrente dal fornire una specifica argomentazione al riguardo (in questo senso, ex plurimis, sentenze n. 11 del 2021, n. 279, n. 255, n. 194, n. 43, n. 25 e n. 16 del 2020, n. 153 del 2019, n. 109 del 2018, n. 103 del 2017, n. 151 del 2015, n. 288 del 2013 e n. 391 del 2006).

4.2.1.– D'altra parte, anche con riferimento alla denunciata violazione dell'art. 118, ultimo

comma, Cost., l'eccezione di inammissibilità per mancata considerazione dell'autonomia statutaria regionale non è fondata.

Infatti, benché collocato sistematicamente all'interno del Titolo V, neppure il principio di sussidiarietà orizzontale attiene ai criteri di riparto delle competenze legislative. Esso si impone allo stesso modo nei confronti di «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni», indirizzandone l'azione, nel senso di favorire «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale». Non viene in rilievo, quindi, il riparto di competenze tra Stato e autonomie regionali, ma quello tra cittadini, singoli e associati, e pubbliche amministrazioni e non è in discussione, pertanto, lo speciale ambito di autonomia legislativa riconosciuto alla Regione Sardegna dal suo statuto.

5.– Nel merito, non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018.

5.1.– La disposizione in esame inserisce il comma 2-bis nell'art. 3 della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 1995, n. 35 (Alienazione dei beni patrimoniali). Esso dispone che «L'Azienda regionale per l'edilizia abitativa (AREA) è autorizzata, con il medesimo spirito di sussidiarietà e nell'ottica di valorizzare l'interesse pubblico e sociale prevalente, ad alienare a prezzo simbolico alle Onlus riconosciute dalla Regione, iscritte nel Registro generale di volontariato previsto dalla legge regionale 13 settembre 1993, n. 39 (Disciplina dell'attività di volontariato e modifiche alla L.R. 25 gennaio 1988, n. 4, e alla L.R. 17 gennaio 1989, n. 3), detentrici da almeno tre anni continuativi, gli immobili di proprietà in cui siano svolte attività di valenza sociale e assistenziale, di aggregazione giovanile e di assistenza all'infanzia e alla terza età. La cessione avviene previa costituzione presso il comune di localizzazione di un vincolo ventennale di destinazione d'uso dello stesso immobile per le attività riconosciute meritevoli ai sensi del presente comma […]».

Ad avviso del ricorrente, sarebbe in questo modo attribuito un trattamento di favore agli enti del Terzo settore riconosciuti dalla Regione autonoma Sardegna ed iscritti nei suoi registri, mentre sarebbero pretermesse le associazioni di promozione sociale che, pur operando nel medesimo territorio, siano iscritte nel registro nazionale. Ne deriverebbe, quindi, un'ingiustificata discriminazione per le onlus a carattere nazionale, irragionevolmente escluse – in violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. – dalle agevolazioni.

La discriminazione denunciata è, dunque, riferita alle associazioni iscritte nel registro nazionale, poiché, pur avendo finalità analoghe a quelle delle associazioni iscritte nel registro regionale, non potrebbero accedere ai finanziamenti previsti dalla disposizione impugnata.

5.2.– Come è noto, il d.lgs. n. 117 del 2017 ha provveduto «al riordino e alla revisione organica della disciplina vigente in materia di enti del Terzo settore» (art. 1), stabilendo le condizioni alle quali gli enti del Terzo settore possono godere della disciplina di favore accordata dall'ordinamento in ragione della funzione esercitata.

Con il successivo decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 15 settembre 2020, n. 106 (Definizione delle procedure di iscrizione degli enti, delle modalità di deposito degli atti, delle regole per la predisposizione, la tenuta, la conservazione del Registro unico nazionale del Terzo settore) sono state individuate le procedure che gli enti dovranno seguire per iscriversi nel Registro.

In via temporanea e fino al termine delle verifiche dei requisiti per l'iscrizione nel Registro unico, gli enti iscritti nei registri degli enti territoriali continuano a beneficiare dei diritti derivanti dalla rispettiva qualifica (art. 54, comma 4, cod. terzo settore e art. 31 del d.m. n. 106 del 2020). In attesa che il nuovo Registro unico diventi operativo, il requisito dell'iscrizione è soddisfatto attraverso l'iscrizione degli enti del Terzo settore ad uno dei registri attualmente

previsti (art. 101 del d.l.gs. n. 117 del 2017).

Pertanto, alle associazioni di promozione sociale è tuttora applicabile la disciplina prevista dalla legge 7 dicembre 2000, n. 383 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale), che ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari sociali, un registro nazionale al quale possono iscriversi le associazioni di promozione sociale a carattere nazionale costituite ed operanti da almeno un anno. L'efficacia di questa disciplina è destinata a cessare allorché inizierà la piena operatività dell'indicato Registro unico (artt. 101, comma 2, e 192, comma 4, del d.lgs. n. 117 del 2017).

5.3.– In particolare, ai fini della questione in esame, viene in rilievo l'art. 7, della richiamata legge n. 383 del 2000 che, al comma 2, stabilisce che per associazioni di promozione sociale a carattere nazionale si intendono quelle che svolgono attività in almeno cinque Regioni e almeno venti Province del territorio nazionale. Inoltre, il successivo comma 3 dello stesso art. 7 istituisce un collegamento tra il registro nazionale e quelli regionali, stabilendo che «L'iscrizione nel registro nazionale delle associazioni a carattere nazionale comporta il diritto di automatica iscrizione nel registro medesimo dei relativi livelli di organizzazione territoriale e dei circoli affiliati, mantenendo a tali soggetti i benefici connessi alla iscrizione nei registri di cui al comma 4», ossia i registri istituiti a livello regionale e provinciale.

Questa Corte ha già riconosciuto che, in base a questo collegamento tra l'iscrizione nei registri regionali e provinciali e quella nel registro nazionale, «i livelli di organizzazione territoriale e i circoli affiliati alle associazioni iscritte nel registro nazionale hanno anch'essi, per tale qualità, il diritto di automatica iscrizione nel medesimo registro» (sentenza n. 27 del 2020). Pertanto, tra i destinatari dei benefici previsti dalla disposizione regionale impugnata, oltre alle associazioni iscritte nei (soli) registri regionali, risultano comprese anche le associazioni iscritte nel registro nazionale, che siano dotate di articolazioni locali o circoli affiliati nel territorio regionale. Anche nel caso in esame, «dalla platea dei beneficiari non sono escluse le associazioni nazionali, come sostenuto dalla parte ricorrente, ma soltanto quelle che non svolgano alcuna attività istituzionale, neppure attraverso articolazioni locali o circoli affiliati, nel territorio della Regione» (ancora sentenza n. 27 del 2020).

5.4.– Così ricostruito l'ambito applicativo della disposizione regionale impugnata, la delimitazione dei beneficiari, da essa introdotta, non è irragionevole. Essa trova, infatti, giustificazione nella ratio del complessivo intervento legislativo regionale, volto a promuovere, a livello locale, il ruolo di quelle associazioni che – anche quali articolazioni territoriali o circoli affiliati alle associazioni nazionali – svolgano «attività di valenza sociale e assistenziale, di aggregazione giovanile e di assistenza all'infanzia e alla terza età», dimostrata attraverso il radicamento per tre anni continuativi nel territorio regionale. Del resto, anche la necessità di costituire un vincolo ventennale di destinazione d'uso dello stesso immobile alle attività riconosciute meritevoli appare coerente con l'obiettivo di assicurare continuità e effettività, nel territorio regionale, alla prestazione delle attività socio-assistenziali che l'intervento della Regione intende promuovere.

Pertanto, quella dell'art. 4, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018 costituisce una scelta non irragionevole, in quanto volta a valorizzare «la specifica esperienza maturata nel contesto locale di riferimento, in funzione di una maggiore efficacia dell'intervento legislativo regionale» (sentenza n. 27 del 2020, punto 2.4. del Considerato in diritto).

D'altra parte, l'importanza del collegamento degli enti del Terzo settore con il territorio è già stata riconosciuta da questa Corte, evidenziando che «[g]li ETS, in quanto rappresentativi della "società solidale", […] spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi

(altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della "società del bisogno"» (sentenza n. 131 del 2020).

Alla luce di queste considerazioni, la questione relativa all'art. 4, comma 26, della n. 48 del 2018, proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 3 Cost., deve essere ritenuta non fondata.

6.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 18, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, è fondata, in riferimento all'art. 3 Cost.

6.1.– La disposizione impugnata autorizza l'erogazione di contributi in favore delle «associazioni onlus operanti nelle attività di distribuzione di beni di prima necessità e favore degli indigenti, per sostenerne i costi di locazione di immobili adibiti in via esclusiva o principale ad esercizio di attività sociali».

Sono così esclusi dall'erogazione dei contributi regionali i soggetti con forma giuridica diversa da quella associativa e ugualmente provvisti della qualifica di onlus, nonché le associazioni che – pur svolgendo tali attività – sono prive di tale qualifica. Ad avviso del ricorrente, questa disparità di trattamento sarebbe ingiustificata e determinerebbe la violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

6.2.– Al riguardo va rilevato, in primo luogo, che rientra nella sfera dell'autonomia legislativa regionale l'individuazione di quei soggetti privati che siano meritevoli di un contributo economico per l'esercizio di attività solidaristiche. Il legislatore regionale può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle provvidenze, anche in ragione della limitatezza delle risorse destinate al loro finanziamento. Questa scelta, peraltro, non è esente da vincoli di ordine costituzionale, primo fra tutti quello imposto dal rispetto del principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost.

In questo senso, la Corte ha affermato che «i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio […] Il giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento – fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari – è operato da questa Corte secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della ratio della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale ratio del filtro selettivo introdotto» (così, da ultimo, la sentenza n. 44 del 2020; nello stesso senso, anche le sentenze n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011).

Il principio di non discriminazione può, dunque, ritenersi rispettato solo qualora esista una «causa normativa» della differenziazione, che sia «giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio» (ex plurimis, sentenze n. 166 e n. 107 del 2018; nello stesso senso, sentenza n. 168 del 2014).

6.3.– Nel caso in esame, l'esito di tale verifica porta a riconoscere l'irragionevolezza del requisito della forma giuridica previsto dalla disposizione censurata come condizione per l'accesso al beneficio regionale. Se infatti non vi è dubbio che la ratio della disposizione è la promozione di servizi sociali nel territorio regionale attraverso un ampio coinvolgimento degli enti del Terzo settore, la distinzione fondata esclusivamente sullo status giuridico proprio di alcune associazioni (e l'esclusione dei soggetti che non soddisfano il requisito) risulta priva di alcun collegamento con la funzione delle prestazioni erogate, determinando conseguenze incoerenti con la stessa ratio della disposizione impugnata. La limitazione si incentra, infatti,

su una particolare categoria di soggetti, non distinguibile, ai fini che qui interessano, da tutte le tipologie di enti che svolgono le medesime attività di interesse generale e che rientrano nelle altre categorie previste dal Codice del Terzo settore.

Proprio nell'ambito degli interventi regionali a sostegno delle politiche sociali, questa Corte ha già ritenuto che il criterio meramente formale della struttura giuridica dei beneficiari non costituisca un adeguato indice di meritevolezza, ai fini della concessione di contributi finanziari, e non giustifichi, sul piano della ragionevolezza, la scelta regionale (sentenze n. 277 del 2019 e n. 166 del 2018).

6.4.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 18, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018 è fondata anche in riferimento all'art. 118, ultimo comma, Cost.

Il principio di sussidiarietà impegna le Regioni a favorire e sostenere l'autonoma iniziativa e la partecipazione attiva dei cittadini, singoli e associati, nello svolgimento di attività di interesse generale. Tale impegno non può ritenersi rispettato dalla circostanza, dedotta dalla difesa della Regione, che l'intervento regionale si limiti a non ostacolare quelle stesse iniziative, poiché le Regioni sono tenute a valorizzare e promuovere il ruolo degli enti del Terzo settore, favorendone senza discriminazioni il più ampio coinvolgimento, in conformità al loro ruolo nella società civile.

7.– Infine, non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, risultando possibile un'interpretazione della disposizione impugnata in senso conforme alla Costituzione.

7.1.– L'art. 9 in esame, recante «Interventi rivolti agli autori di violenza di genere e nelle relazioni affettive», prevede iniziative regionali volte alla prevenzione e al contrasto di tale violenza e favorisce – anche attraverso la concessione di contributi finanziari – la creazione di centri specialistici, promossi da enti, associazioni di volontariato e onlus, dedicati alla presa in carico degli autori di violenza di genere. Tuttavia, essa non contempla le associazioni di promozione sociale. Anche in questo caso, ad avviso del ricorrente, l'esclusione sarebbe ingiustificata e lesiva degli artt. 3 e 118 Cost.

7.2.– Dal tenore letterale della disposizione regionale impugnata risulta che i contributi regionali sono diretti a finanziare strutture e attività promosse «da enti, associazioni di volontariato e organizzazioni non lucrative di utilità sociale (onlus)» (art. 9, comma 1). Se è pur vero che, come evidenziato dal ricorrente, questo elenco non contempla espressamente le associazioni di promozione sociale, tuttavia la genericità della nozione di «enti» ivi contenuta consente di interpretare la categoria dei beneficiari in senso costituzionalmente conforme all'art. 3 Cost., nel senso di ritenervi ricompresi anche altri enti del Terzo settore.

Nelle «Linee guida per l'attuazione dell'articolo 9 della legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 (legge di stabilità 2019) recante "Interventi rivolti agli autori di violenza di genere e nelle relazioni affettive"», la Giunta regionale ha indicato tra i soggetti attuatori delle attività finanziate in base al richiamato art. 9 i «nuovi centri specialistici dedicati alla presa in carico degli autori di violenza di genere promossi localmente da enti, associazioni di volontariato e organizzazioni non lucrative di utilità sociale (onlus) che dimostrino di avvalersi di personale qualificato e che possano dimostrare un'esperienza nel lavoro con gli autori di violenza». La Giunta si è dunque limitata a riportare le medesime categorie previste dalla disposizione impugnata. Così facendo, nell'applicazione di tale disposizione, la Regione autonoma Sardegna non ha adottato scelte interpretative nel senso restrittivo ed escludente che sono alla base del ricorso statale.

Ciò conferma e avvalora l'interpretazione della disposizione impugnata come comprensiva, all'interno della generica categoria degli «enti», anche di altri enti del Terzo settore e, in

particolare, delle associazioni di promozione sociale.

Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 risultano, quindi, non fondate, in riferimento ad entrambi i parametri evocati dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 18, della legge della Regione autonoma Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019);

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3 e 118, ultimo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara estinto il processo, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, commi 34 e 35, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018 promosse, dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3 e 118, ultimo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 31 marzo 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.