CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **31/2024** (ECLI:IT:COST:2024:31)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **BARBERA** - Redattore: **D'ALBERTI**
Udienza Pubblica del **23/01/2024**; Decisione del **23/01/2024**
Deposito del **29/02/2024**; Pubblicazione in G. U. **06/03/2024**
Norme impugnate: Art. 33, c. 5° ter, del decreto-legge 24/02/2023, n. 13, convertito, con modificazioni, nella legge 21/04/2023, n. 41.
Massime: **45987 45988 45989 45991 46447**
Atti decisi: **ric. 19/2023**

SENTENZA N. 31

ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-*ter*, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune»,

convertito, con modificazioni, nella legge 21 aprile 2023, n. 41, promosso dalla Regione Puglia con ricorso notificato il 19-22 giugno 2023, depositato in cancelleria il 23 giugno 2023, iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 30, prima serie speciale, dell'anno 2023.

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

udito nell'udienza pubblica del 23 gennaio 2024 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 23 gennaio 2024.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 19-22 giugno 2023, depositato il 23 giugno 2023 e iscritto al n. 19 reg. ric. del 2023, la Regione Puglia, previa delibera della Giunta regionale del 29 maggio 2023, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-*ter*, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune», convertito, con modificazioni, nella legge 21 aprile 2023, n. 41, nella parte in cui modifica i commi 5-*bis* e 5-*ter* dell'art. 9 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.

Le questioni sono promosse in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione.

La ricorrente sostiene che l'art. 33, comma 5-*ter*, del d.l. n. 4 del 2022, come convertito, nel modificare l'art. 9 del d.l. n. 4 del 2022, come convertito, avrebbe leso le competenze legislative e amministrative costituzionalmente garantite alla Regione Puglia, con violazione dei parametri costituzionali evocati.

2.– La Regione rammenta che, in origine, l'art. 9, comma 5-*bis*, del d.l. n. 4 del 2022, come modificato dalla legge di conversione n. 25 del 2022, aveva autorizzato la spesa di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2024 al fine di realizzare «opere di infrastrutturazione» volte a «garantire la sostenibilità dei Giochi del Mediterraneo di Taranto 2026 sotto il profilo ambientale, economico e sociale». La titolarità della misura veniva posta in capo all'Agenzia per la coesione territoriale ed era previsto che al relativo onere si provvedesse «a valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, periodo di programmazione 2021-2027, di cui all'articolo 1, comma 177, della legge 30 dicembre 2020, n. 178».

Ai sensi del successivo comma 5-*ter*, le opere infrastrutturali, distinte in «opere essenziali, connesse e di contesto», avrebbero dovuto essere individuate «con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e con l'Autorità politica delegata in materia di sport». Secondo la medesima disposizione, tali decreti, da adottarsi «d'intesa con la Regione Puglia, sentiti gli enti locali territorialmente interessati», avrebbero dovuto ripartire le risorse

destinate agli interventi e individuare «le modalità di monitoraggio» di questi ultimi, «il cronoprogramma procedurale con i relativi obiettivi determinati in coerenza con le risorse di cui al comma 5-*bis*, nonché le modalità di revoca in caso di mancata alimentazione dei sistemi di monitoraggio o di mancato rispetto dei termini previsti dal cronoprogramma procedurale».

3.– La Regione Puglia descrive, quindi, le modifiche al testo dell'art. 9, commi 5-*bis e* 5-*ter*, introdotte dall'art. 33, comma 5-*ter*, del d.l. n. 13 del 2023, come convertito.

È stato attribuito a un commissario straordinario il compito di adottare un programma dettagliato delle opere infrastrutturali da realizzare, «distinte in opere essenziali, connesse e di contesto». Il commissario è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari europei, il sud, le politiche di coesione e il PNRR, di concerto con il Ministro per lo sport e i giovani e con il Ministro dell'economia e delle finanze, «sentiti il Presidente della Regione Puglia e il sindaco di Taranto» (comma 5-*bis*).

È, inoltre, previsto che il programma predisposto dal commissario venga approvato «con uno o più decreti del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e del Ministro per lo sport e i giovani, adottati di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze» (comma 5-*ter*).

4.– In relazione alla previsione della nomina del commissario straordinario, la ricorrente afferma che i poteri commissariali insisterebbero su ambiti materiali di competenza legislativa regionale, concorrente e residuale, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. Deduce, quindi, la violazione di tali parametri costituzionali, nonché dell'art. 118, primo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione, perché la disposizione impugnata non stabilisce che la nomina debba avvenire «d'intesa» con la Regione Puglia, o comunque, in subordine, attraverso un adeguato coinvolgimento collaborativo della Regione.

In particolare, quanto alla violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., la ricorrente sostiene che gli interventi infrastrutturali da realizzare riguarderebbero materie di competenza legislativa regionale concorrente, tra i quali l'ordinamento sportivo e il governo del territorio. Aggiunge che un'ampia parte degli interventi, che saranno dettagliatamente individuati nel programma del commissario straordinario, quali a titolo di esempio quelli per le infrastrutture inerenti alla mobilità meramente locale, si collocheranno negli ambiti materiali della competenza legislativa residuale regionale.

Sarebbe violato anche il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma, Cost., poiché una funzione amministrativa destinata a incidere su plurime materie di competenza legislativa regionale concorrente e residuale sarebbe stata allocata a livello statale, realizzando così una «chiamata in sussidiarietà» della funzione amministrativa in questione e della relativa funzione legislativa in assenza di una intesa con la Regione Puglia.

In proposito, richiamata la giurisprudenza di questa Corte che ha ritenuto sufficiente a soddisfare le pretese collaborative della regione un parere obbligatorio e non vincolante, nel caso di atti generali o regolatori di carattere "tecnico" e per provvedimenti puntuali incidenti su interessi specifici (sentenza n. 6 del 2023), la ricorrente sostiene che la nomina del commissario straordinario non potrebbe ritenersi un atto «meramente tecnico», alla luce delle tipologie di opere che devono essere inserite nel programma degli interventi e dei poteri attribuiti al commissario stesso.

La ricorrente osserva che l'accoglimento delle questioni non condurrebbe alla configurazione di un potere di veto da parte della Regione, in quanto nel caso di mancato raggiungimento dell'intesa potrebbe essere utilizzata la soluzione individuata nella citata sentenza n. 6 del 2023, vale a dire l'applicazione della disciplina di cui all'art. 14-*quinquies* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e

di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

4.1.– In via subordinata, la Regione Puglia deduce l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata nella parte in cui si limita a richiedere, per la nomina del commissario straordinario, il mero parere del Presidente della Regione, anziché prevedere strumenti procedurali – quali, a titolo di esempio, la sottoposizione di una rosa di nomi, tra i quali la Regione sia chiamata a esprimere le proprie opzioni, ovvero la definizione, in collaborazione con la Regione, di criteri per addivenire alla scelta – in grado di imporre allo Stato di ricercare effettivamente, per quanto possibile, l'apporto collaborativo della partecipazione regionale all'adozione della decisione.

5.– Inoltre, la Regione Puglia impugna l'art. 33, comma 5-*ter*, del d.l. n. 13 del 2023, come convertito, nella parte in cui ha stabilito che il programma predisposto dal commissario delle opere infrastrutturali occorrenti per lo svolgimento dei XX Giochi del Mediterraneo, da svolgersi a Taranto nel 2006 (da ora, anche: Giochi) venga approvato «con uno o più decreti del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e del Ministro per lo sport e i giovani, adottati di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze», eliminando la previsione, contenuta all'art. 9, comma 5-*ter* del d.l. n. 4 del 2022, come convertito, secondo cui l'identificazione delle opere infrastrutturali sarebbe avvenuta con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Regione Puglia.

Al riguardo, dopo aver ribadito che gli interventi infrastrutturali da realizzare riguarderebbero materie di competenza legislativa regionale concorrente, tra i quali l'ordinamento sportivo e il governo del territorio, nonché residuale, quali quelle inerenti alla mobilità meramente locale, la Regione Puglia deduce l'illegittimità costituzionale della disposizione menzionata per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, in quanto allocherebbe al livello statale una funzione amministrativa destinata a incidere su plurime materie di competenza legislativa regionale concorrente e residuale.

La Regione conclude che anche in tale caso il mancato raggiungimento di un'intesa tra lo Stato e la Regione sull'approvazione del programma delle opere potrebbe essere superato ricorrendo alla disciplina posta dall'art. 14-*quinquies* della legge n. 241 del 1990.

6.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio, sostenendo che la nomina del commissario straordinario sarebbe dipesa dalla necessità di porre rimedio all'inerzia della Regione Puglia nell'attuazione degli obblighi e degli impegni assunti nell'ambito di finanziamenti europei, quali i fondi del Piano nazionale di ripresa e di resilienza (PNRR) o della programmazione per il Fondo per lo sviluppo e la coesione. Ciò in quanto «[l]'organizzazione dei Giochi del Mediterraneo 2026, a seguito della assegnazione avvenuta il 24 agosto 2019» apparirebbe «gravemente deficitaria, soprattutto per quanto attiene alle opere infrastrutturali sportive, essenziali per lo svolgimento dell'evento».

Secondo la difesa statale non vi sarebbe alcuna indebita interferenza nelle competenze regionali, poiché la disposizione impugnata sarebbe estranea alla materia dell'ordinamento sportivo, non incidendo né sulla disciplina delle attività sportive, né sulla regolamentazione degli impianti e delle attrezzature.

Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva, poi, che la vicenda in esame non concerne l'uso di fondi statali destinati alla realizzazione di nuovi impianti, ma l'«utilizzo di fondi europei, sulla cui correttezza e tempestività la responsabilità è dello Stato».

La disposizione non riguarderebbe neppure la materia del governo del territorio, in quanto la programmazione degli interventi sarebbe stata «ampiamente effettuata in precedenza, ad

opera quasi integrale della Regione e degli enti locali, ricordando soprattutto che gli interventi relativi ai Giochi del Mediterraneo si innestano in raccordo con quanto previsto dal Contratto Istituzionale di Sviluppo della città di Taranto».

Peraltro, la previsione obbedirebbe «ad evidenti motivi di celerità, coerenti con la natura eccezionale ed emergenziale della figura del Commissario straordinario».

Il Presidente del Consiglio dei ministri conclude chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Puglia siano dichiarate non fondate.

7.– Con memoria depositata il 2 gennaio 2024, la Regione Puglia ha replicato alle difese del Presidente del Consiglio dei ministri.

La ricorrente, in primo luogo, rileva che pur volendo considerare – come sembrerebbe sostenere la difesa erariale – le disposizioni oggetto del presente giudizio alla stregua dell'esercizio dei poteri sostitutivi statali di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., tali poteri non sarebbero stati esercitati secondo procedure rispettose dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione.

In particolare, la Regione afferma che sarebbe mancato un adeguato preavviso, o comunque un atto di diffida ad adempiere entro un congruo termine, come previsto dall'art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), nonché dall'art. 12 del decreto-legge 31 maggio 2021, n.77 (*Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108.

La Regione Puglia ribadisce, poi, che l'intervento dello Stato afferirebbe alle materie dell'ordinamento sportivo, del governo del territorio e del trasporto pubblico locale. Non sarebbe rilevante la circostanza, enfatizzata nelle difese della controparte, che la disciplina oggetto di censura rientrerebbe nel campo «dell'utilizzo di fondi europei, sulla cui correttezza e tempestività la responsabilità è dello Stato», in quanto ai sensi dell'art. 117, quinto comma, Cost., sono le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano a dover dare attuazione agli atti dell'Unione europea nelle materie di propria competenza.

Infine, la Regione contesta l'affermazione dell'Avvocatura generale secondo cui la previsione, nella disposizione impugnata, di un semplice parere in luogo dell'intesa ai fini della nomina del commissario straordinario non avrebbe determinato un'attenuazione del coinvolgimento regionale. Sul punto, sarebbe inconferente il richiamo operato dalla controparte all'art. 132 Cost., disciplinante l'istituto della fusione di regioni esistenti o la creazione di nuove regioni.

8.– All'udienza pubblica del 23 gennaio 2024, la difesa dello Stato ha insistito nelle deduzioni svolte nella memoria presentata in giudizio e ha depositato, con il consenso della parte ricorrente, due note, del 6 dicembre 2022 e del 10 marzo 2023, sottoscritte congiuntamente dal Ministero per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e del Ministro per lo sport e i giovani rivolte al Comitato organizzatore della XX edizione dei Giochi del Mediterraneo Taranto 2026.

Secondo la difesa statale, le note dimostrerebbero che l'intervento legislativo contestato dalla Regione Puglia sarebbe dipeso da una inerzia della Regione medesima, cui lo Stato era tenuto a porre rimedio attraverso il suo intervento sostitutivo.

La ricorrente, nel contestare quanto sostenuto dalla difesa statale, ha tra l'altro rilevato che le note in oggetto non erano indirizzate alla Regione Puglia e ha affermato che esse, comunque, non sarebbero idonee a integrare i requisiti procedurali richiesti per l'esercizio dei

poteri sostitutivi dello Stato.

Considerato in diritto

1.– La Regione Puglia ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-*ter*, del d.l. n. 13 del 2023, come convertito, che ha modificato l'art. 9, commi 5-*bis* e 5-*ter*, del d.l. n. 4 del 2022, come convertito, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost. nonché al principio di leale collaborazione.

2.– La disposizione è, in primo luogo, impugnata nella parte in cui, alla lettera *a*), numero 2), al fine di assicurare la tempestiva realizzazione degli interventi necessari allo svolgimento dei XX Giochi del Mediterraneo, da svolgere a Taranto nel 2026, ha previsto, modificando il citato comma 5-*bis*, la nomina di un commissario straordinario con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari europei, il sud, le politiche di coesione e il PNRR, di concerto con il Ministro per lo sport e i giovani e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito (tra gli altri) il Presidente della Regione Puglia, anziché d'intesa con la Regione Puglia o comunque, in subordine, attraverso un adeguato coinvolgimento collaborativo della medesima Regione.

Secondo la ricorrente, i poteri del commissario insisterebbero su ambiti materiali di competenza legislativa regionale, concorrente e residuale, in violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. e del principio di leale collaborazione. In particolare, gli interventi infrastrutturali in parola riguarderebbero materie di competenza legislativa regionale concorrente (l'ordinamento sportivo e il governo del territorio), nonché residuale (la mobilità locale).

Sarebbe violato anche il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma, Cost., poiché una funzione amministrativa destinata a incidere su plurime materie di competenza legislativa regionale concorrente e residuale sarebbe stata allocata al livello statale, realizzando così una chiamata in sussidiarietà della funzione amministrativa in questione e della relativa funzione legislativa, in mancanza di una intesa con la Regione.

3.– Inoltre, l'art. 33, comma 5-*ter*, del d.l. n. 13 del 2023, come convertito, è impugnato nella parte in cui, alla lettera *b*), ha previsto, modificando il citato art. 9, comma 5-*ter*, del d.l. n. 4 del 2022, come convertito, che il programma predisposto dal commissario delle opere infrastrutturali occorrenti per lo svolgimento dei Giochi venga approvato «con uno o più decreti del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e del Ministro per lo sport e i giovani, adottati di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze», eliminando la previsione, contenuta nella versione precedente del citato comma 5-*ter*, che aveva demandato l'identificazione delle opere infrastrutturali a uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Regione Puglia.

La ricorrente formula censure analoghe a quelle mosse in precedenza, evocando gli stessi parametri costituzionali, in ragione della mancata previsione di una intesa con la Regione per l'approvazione di siffatti decreti interministeriali.

4.– L'analisi delle questioni sottoposte presuppone la esatta qualificazione della natura del potere esercitato dallo Stato attraverso la nomina del commissario straordinario e mediante la previsione dell'approvazione con decreti interministeriali del programma degli interventi predisposto dal commissario medesimo.

4.1.– Secondo la Regione Puglia, si sarebbe in presenza di una chiamata in sussidiarietà, in quanto talune competenze legislative regionali concorrenti (in materia di governo del territorio

e di ordinamento sportivo) e residuali (in materia di trasporto pubblico locale) sarebbero state attratte a livello statale, unitamente alle connesse funzioni amministrative.

La difesa dello Stato considera, invece, la nomina del commissario e l'approvazione del suo programma con decreti interministeriali come esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. e, in particolare, di quelli previsti dall'art. 12 del d.l. n. 77 del 2021, come convertito. L'intervento sostitutivo sarebbe dipeso, nello specifico, dalla esigenza «di porre rimedio all'inerzia della Regione nell'attuazione degli obblighi e degli impegni assunti nell'ambito di finanziamenti europei, quali i fondi del PNRR o della programmazione FSC». A sostegno della sua tesi, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato in udienza due note ministeriali rivolte al Comitato organizzatore dei Giochi.

4.2.– In proposito, deve rammentarsi che l'esercizio dei poteri sostitutivi presuppone una situazione di crisi dell'autonomia, che può giungere sino al punto in cui le concorrenti competenze regionali, con le quali l'impugnata normativa statale interferisce, possano essere «temporaneamente ed eccezionalmente "contratte", in ragione della pregressa inerzia regionale o, comunque, del non adeguato esercizio delle competenze stesse» (sentenza n. 233 del 2019). Questa Corte ha chiarito che la legge deve «apprestare congrue garanzie procedimentali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione […] non a caso espressamente richiamato anche dall'articolo 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione […]. Dovrà dunque prevedersi un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento» (sentenza n. 43 del 2004).

4.3.– Orbene, nel caso in esame non è stato attivato alcun procedimento propedeutico all'esercizio dei poteri sostitutivi.

La nomina del commissario straordinario – con l'affidamento delle relative funzioni – non è stata, infatti, preceduta dall'iter descritto all'art. 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003, secondo cui il Governo, qualora intenda esercitare i poteri sostitutivi previsti dall'art. 120, secondo comma, Cost., deve assegnare un congruo termine alla regione o all'ente locale interessato, in maniera tale che vi sia ancora la possibilità per l'ente inadempiente di adottare gli atti dovuti o necessari.

Non è stato neppure seguito il particolare iter procedurale previsto all'art. 12 del d.l. n. 77 del 2021, come convertito, riguardante l'esercizio del potere sostitutivo nell'ambito della *governance* del PNRR, che trova applicazione nel caso del mancato rispetto, da parte delle Regioni o degli enti locali, degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori, ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del Piano stesso.

In tale ipotesi, il Presidente del Consiglio, su proposta della Cabina di regia per il PNRR di cui all'art. 2 del d.l. n. 77 del 2021, come convertito, o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a quindici giorni. In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente, sentito il soggetto attuatore anche al fine di individuare tutte le cause di detta inerzia, il Consiglio dei ministri individua un ente, ovvero nomina un commissario *ad acta*, al quale è attribuito, in via sostitutiva, «il potere di adottare tutti gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti e degli interventi» (art. 12, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 77 del 2021, come convertito), nonché di adottare con ordinanza motivata e immediatamente efficace gli atti strettamente indispensabili per garantire il rispetto del cronoprogramma del progetto (art. 12, comma 5, primo e quarto periodo, del medesimo decreto-legge).

La circostanza che un simile iter non è stato attuato trova conferma nello stesso art. 33, comma 5-*ter*, lettera *a*), numero 2, del d.l. n. 13 del 2023, come convertito, che non contempla l'attivazione di detta procedura e, anzi, rimanda all'art. 12, commi 1, secondo periodo, e 5, primo e quarto periodo, del d.l. n. 77 del 2021, come convertito, solo in relazione alla modalità di esercizio dei poteri commissariali.

Inoltre, le note depositate in giudizio dalla difesa erariale sono estranee al tema dell'esercizio dei poteri sostitutivi, in quanto non contengono contestazioni rivolte dal Governo alla Regione Puglia ovvero l'invito ad adottare, entro un termine prefissato, atti di competenza della Regione. Nelle due note, infatti, i Ministri sottoscrittori si sono limitati a chiedere informazioni al Comitato organizzatore dei Giochi, di cui fa parte, tra gli altri, un rappresentante del Governo, e, successivamente, a rilevare criticità in grado di compromettere il tempestivo avvio degli interventi in tempi utili per lo svolgimento della manifestazione.

Dunque, con l'intervento legislativo oggetto di disamina non sono stati esercitati i poteri sostitutivi di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

4.4.– Con la disposizione impugnata si è, invece, realizzata una chiamata in sussidiarietà poiché lo Stato ha attratto a sé compiti che incidono su materie rientranti nella competenza legislativa della Regione Puglia, per soddisfare l'esigenza di un esercizio unitario delle funzioni relative alla realizzazione delle infrastrutture per lo svolgimento dei Giochi.

Il principio di sussidiarietà, che consente l'avocazione a livello statale di competenze legislative proprie delle regioni, si interseca con quello di leale collaborazione, che impone allo Stato di valutare gli interessi in gioco e assumere le relative decisioni, per quanto possibile, attraverso un contraddittorio con le regioni interessate. Viene così enfatizzato il valore procedimentale della sussidiarietà, che trova la sua naturale esplicazione nel dialogo leale e collaborativo delle parti (sentenza n. 303 del 2003).

In definitiva, qualora le regioni interessate, titolari di potestà legislativa concorrente o residuale, non vengano adeguatamente coinvolte nel processo decisionale oggetto di attrazione in sussidiarietà, ovvero il loro apporto collaborativo risulti ingiustificatamente ridotto, ne consegue una lesione del principio di leale collaborazione e degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. (sentenza n. 246 del 2019).

5.– Pertanto, la chiamata in sussidiarietà non può prescindere dal rispetto del principio di leale collaborazione. L'adeguatezza dello strumento collaborativo prescelto dal legislatore va valutata in relazione alle funzioni attratte in sussidiarietà e all'ampiezza delle competenze regionali coinvolte (sentenze n. 6 del 2023 e n. 62 del 2005).

5.1.– In ordine a quest'ultimo profilo, la materia incisa in via predominante dalla disposizione impugnata è quella, rientrante nella competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni, del governo del territorio, che la Corte ha ritenuto «comprensiva, in linea di principio, di "tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività" (cfr. sentenza n. 307 del 2003) – ossia l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio» (così, tra le tante, sentenza n. 196 del 2004).

Infatti, ai sensi dell'art. 9, comma 5-*ter*, del d.l. n. 4 del 2022, come convertito, le infrastrutture necessarie per lo svolgimento dei XX Giochi del Mediterraneo si distinguono in: «opere essenziali», che sono le opere infrastrutturali la cui realizzazione è prevista dal dossier di candidatura, o che sono necessarie per rendere efficienti e appropriate le infrastrutture esistenti già individuate nel medesimo dossier (lettera *a*); «opere connesse», vale a dire quelle necessarie a connettere le opere essenziali ai luoghi dove si svolgono gli eventi sportivi e alla rete infrastrutturale esistente (lettera *b*); «opere di contesto», che sono quelle che integrano il

sistema di accessibilità ai luoghi in cui si svolgono gli eventi sportivi o che saranno interessati direttamente o indirettamente dagli stessi, o che offrono opportunità di valorizzazione del territorio in occasione dei Giochi (lettera *c*).

In sostanza, gli interventi che, in base alla disposizione impugnata, saranno inseriti nel programma predisposto dal commissario straordinario e approvati con uno o più decreti interministeriali riguarderanno, in via prevalente, la localizzazione sul territorio e la realizzazione di importanti infrastrutture.

La difesa statale, in proposito, nega che l'intervento riguardi la materia del governo del territorio, asserendo che: «la programmazione degli interventi è stata ampiamente effettuata in precedenza, ad opera quasi integrale della Regione e degli enti locali»; gli interventi relativi ai XX Giochi del Mediterraneo «si innestano in raccordo con quanto previsto dal Contratto Istituzionale di Sviluppo della città di Taranto»; e che «la norma prevede solo la distinzione delle opere nelle categorie "essenziali", "connesse" e "di contesto" al fine di efficiente esercizio dei poteri commissariali». Queste argomentazioni, tuttavia, si pongono in contraddizione con quanto previsto dalla disposizione impugnata, che assegna al commissario straordinario un potere ben più ampio, vale a dire quello di predisporre il programma dettagliato «delle opere infrastrutturali occorrenti», che non risulta essere vincolato dall'esito di precedenti attività di programmazione poste in essere dalla Regione Puglia.

5.2.– L'intervento legislativo in esame riguarda anche la materia «ordinamento sportivo».

Questa Corte ha ripetutamente affermato che «la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive» rientra nella materia dell'ordinamento sportivo (sentenza n. 424 del 2004) e che è ascrivibile alla medesima competenza l'utilizzo di un fondo statale finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti sportivi o alla ristrutturazione di quelli già esistenti (sentenze n. 40 del 2022 e n. 254 del 2013). La disposizione impugnata concerne anche il finanziamento degli impianti sportivi, poiché il programma predisposto dal commissario contiene il costo preventivato e l'entità del finanziamento concedibile per ogni infrastruttura. Per tale motivo, essa afferisce alla competenza legislativa concorrente dell'ordinamento sportivo, avuto riguardo agli interventi infrastrutturali sugli impianti sportivi oggetto di programmazione.

5.3.– Infine, in relazione alla realizzazione delle opere «connesse» e «di contesto», viene incisa anche la materia del trasporto pubblico locale, che è riservata, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, alla competenza legislativa residuale delle regioni (tra le tante, sentenze n. 137 del 2018, n. 211 e n. 30 del 2016) .

5.4.– Non assume, invece, rilievo, sotto il profilo delle competenze legislative, la circostanza, dedotta dalla difesa dello Stato, che le infrastrutture sono finanziate da fondi comunitari, poiché ciò non vanifica di per sé le competenze regionali, come risulta dall'art. 117, quinto comma, Cost. (sentenza n. 223 del 2023).

6.– Una volta chiarito che con l'art. 33, comma 5-*ter*, del d.l. n. 13 del 2023, come convertito, lo Stato ha posto in essere una chiamata in sussidiarietà in materie rientranti nella competenza legislativa concorrente e residuale della Regione Puglia, questa Corte è chiamata a confrontarsi su due differenti aspetti della disciplina contenuta nella disposizione impugnata, che sono tuttavia strettamente connessi: la nomina di un commissario straordinario sentito il Presidente della Regione Puglia, anziché d'intesa con la Regione; e l'approvazione con decreti interministeriali, non preceduta da forme collaborative con la Regione, del programma predisposto dal predetto commissario e recante l'elenco delle infrastrutture necessarie allo svolgimento dei XX Giochi del Mediterraneo.

6.1.– Rileva, in proposito, il contenuto delle funzioni attratte in sussidiarietà. Risulta evidente che, nel modello delineato dal legislatore, il fulcro della attrazione è costituito

dall'approvazione, con decreti interministeriali, del programma delle opere infrastrutturali. Tale fase rappresenta, infatti, il momento centrale del trasferimento allo Stato delle funzioni volte ad assicurare la tempestiva realizzazione degli interventi necessari per lo svolgimento dei Giochi.

La nomina del commissario straordinario è, invece, funzionale alla scelta di un soggetto in possesso delle competenze necessarie a predisporre una «proposta del programma dettagliato delle opere infrastrutturali occorrenti» per lo svolgimento dei Giochi. Dunque, tale nomina, seppur significativa, è comunque strumentale rispetto alla successiva, e fondamentale, fase di approvazione del programma delle opere.

Pertanto, poiché il principio di leale collaborazione, come si è detto, va declinato in maniera flessibile, anche tenendo conto delle concrete funzioni attratte in sussidiarietà, la richiesta di un parere alla Regione Puglia ai fini della scelta del commissario costituisce, in questa fattispecie, uno strumento di collaborazione adeguato, considerato tra l'altro il breve termine di trenta giorni entro cui deve concludersi la procedura di nomina.

Ne consegue la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-*ter*, lettera *a*), numero 2), del d.l. n. 13 del 2023, come convertito, nella parte in cui non richiede l'acquisizione dell'intesa della Regione Puglia, ovvero un'altra forma di collaborazione diversa dal parere, per la nomina del commissario straordinario.

6.2.– Sono, invece, fondate le questioni relative all'assenza, nella disposizione impugnata, della previsione di una intesa con la Regione Puglia ai fini dell'approvazione, con decreti interministeriali, del programma delle opere infrastrutturali proposto dal suddetto commissario.

Alla luce dei principi in materia di chiamata in sussidiarietà, infatti, non è consentito allo Stato, neppure in ragione dell'esigenza di svolgere celermente le funzioni attratte, di escludere qualsiasi forma di collaborazione della Regione in una fase determinante quale è quella della valutazione circa le infrastrutture da realizzare e della definizione delle modalità di attuazione delle opere indicate nell'elenco predisposto dal commissario.

Per quanto riguarda l'individuazione dello strumento collaborativo maggiormente rispondente alle esigenze sottese all'attrazione in sussidiarietà, è da escludere che si possa ritenere sufficiente l'acquisizione di un parere della Regione, che questa Corte ha considerato adeguato nella diversa ipotesi di attrazione in sussidiarietà di funzioni caratterizzate da una natura eminentemente tecnica (sentenze n. 278 del 2010 e n. 285 del 2005). L'attività in questione, infatti, oltre a incidere su materie legislative riservate alla competenza legislativa concorrente e residuale della Regione, afferisce a tipici, e rilevanti, compiti di amministrazione attiva. Per tale motivo, l'unico strumento adeguato è quello dell'intesa, superabile, nel caso di divergenze tra Stato e Regione nonostante le reiterate trattative, attraverso una decisione unilaterale del Governo (sentenza n. 165 del 2011).

Dunque, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-*ter*, lettera *b*), del d.l. n. 13 del 2023, come convertito, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, nella parte in cui non richiede l'acquisizione dell'intesa della Regione Puglia ai fini dell'adozione dei decreti interministeriali di approvazione del programma delle opere infrastrutturali.

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-*ter*, lettera *b*), del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune», convertito, con modificazioni, nella legge 21 aprile 2023, n. 41, nella parte in cui non richiede l'acquisizione dell'intesa della Regione Puglia ai fini dell'adozione dei decreti interministeriali di approvazione del programma delle opere infrastrutturali;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-*ter*, lettera *a*), numero 2), del d.l. n. 13 del 2023, come convertito, promosse dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Marco D'ALBERTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 29 febbraio 2024

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.