

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1  
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 159° - Numero 39

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

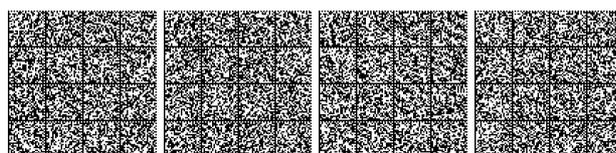
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 3 ottobre 2018

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO  
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

**CORTE COSTITUZIONALE**

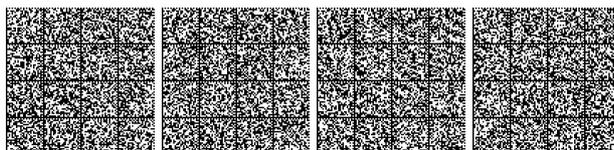




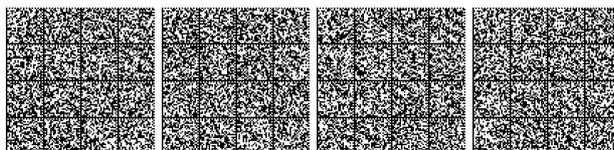
# S O M M A R I O

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **53.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 agosto 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)  
**Sanità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Disposizioni in materia di sanità convenzionata - Riconoscimento di un'indennità aggiuntiva ai medici di continuità assistenziale.**  
 - Legge della Regione Abruzzo 18 giugno 2018, n. 14 (Disposizioni in materia sanitaria), intero testo, e, in particolare, art. 1, commi 1 e 2. . . . . Pag. 1
- N. **54.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 agosto 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)  
**Polizia mortuaria - Norme della Regione Calabria - Norme in materia di attività funerarie, cimiteriali e di cremazione - Assoggettamento dei cimiteri al regime demaniale - Tumulazione aerata - Divieto di intermediazione dell'attività funebre - Requisiti dell'impresa funebre - Requisiti del personale addetto all'impresa funebre - Caratteristiche dei feretri - Disposizioni in materia di sepoltura fuori cimitero - Disciplina della cremazione - Sanzioni.**  
 - Legge della Regione Calabria 26 giugno 2018, n. 22 (Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria), artt. 1, comma 4; 2, comma 1, lettera c); 7, comma 5; 9, comma 1; 10, commi 1 e 2; 14, comma 1; 18, comma 6; 22, comma 1; 23, commi da 1 a 6; 26; 27; 28; 29 e 30. . . . . Pag. 2
- N. **130.** Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Nuoro del 20 marzo 2018  
**Processo penale - Chiusura delle indagini preliminari - Ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto - Impugnabilità - Mancata previsione.**  
 - Codice di procedura penale, artt. 410-*bis* e 411, comma 1-*bis*.  
**In subordine: Processo penale - Chiusura delle indagini preliminari - Richiesta di archiviazione per particolare tenuità del fatto - Notificazione all'indagato.**  
 - Codice di procedura penale, art. 411, comma 1-*bis*. . . . . Pag. 9
- N. **131.** Ordinanza del Tribunale di Palermo del 10 maggio 2018  
**Mafia e criminalità organizzata - Codice delle leggi antimafia - Informazione interdittiva antimafia - Divieti e decadenze, conseguenti alla misura, relativi ai provvedimenti e alle attività indicati dall'art. 67 del decreto legislativo n. 159 del 2011 - Esclusione dei provvedimenti che siano mero presupposto dell'esercizio del diritto di iniziativa economica privata - Mancata previsione.**  
 - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), artt. 89-*bis* e 92, commi 3 e 4. . . . . Pag. 14
- N. **132.** Ordinanza della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Regione siciliana dell'11 maggio 2018  
**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale - Possibilità per gli enti locali che, pur avendo avviato la procedura di riequilibrio, non hanno presentato il piano entro il termine previsto dall'articolo 243-*bis*, comma 5, del decreto legislativo n. 267 del 2000 ovvero entro i termini previsti per l'approvazione del bilancio di previsione 2015, di deliberare un nuovo piano entro il 30 aprile 2017 a condizione dell'avvenuto conseguimento di un miglioramento di bilancio - Limiti all'applicazione della procedura coattiva di dichiarazione di dissesto e sospensione di procedure eventualmente avviate.**



- Decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244 (Proroga e definizione di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2017, n. 19, art. 5, comma 11-*septies*; legge 27 febbraio 2017, n. 19 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, recante proroga e definizione di termini. Proroga del termine per l'esercizio di deleghe legislative), art. 1, comma 1. . . . . Pag. 20
- N. 133. Ordinanza del Tribunale di Trento del 21 maggio 2018  
**Regioni - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Consiglieri regionali - Riduzione sull'ammontare degli assegni vitalizi diretti e di reversibilità - Limite di cumulo di assegni vitalizi.**
- Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5 (“Modifiche alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione autonoma Trentino - Alto Adige), come modificata dalla legge regionale 28 ottobre 2004, n. 4, dalla legge regionale 30 giugno 2008, n. 4, dalla legge regionale 16 novembre 2009, n. 8, dalla legge regionale 14 dicembre 2011, n. 8 e dalla legge regionale 21 settembre 2012, n. 6, nonché alla legge regionale 23 novembre 1979, n. 5 (Determinazione delle indennità spettanti ai membri della Giunta regionale), e successive modificazioni, volte al contenimento della spesa pubblica”), artt. 2 e 3. . . . . Pag. 47
- N. 134. Ordinanza del Tribunale di Trento del 21 maggio 2018  
**Regioni - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Consiglieri regionali - Riduzione sull'ammontare degli assegni vitalizi diretti e di reversibilità - Limite di cumulo di assegni vitalizi.**
- Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5 (“Modifiche alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione autonoma Trentino - Alto Adige), come modificata dalla legge regionale 28 ottobre 2004, n. 4, dalla legge regionale 30 giugno 2008, n. 4, dalla legge regionale 16 novembre 2009, n. 8, dalla legge regionale 14 dicembre 2011, n. 8 e dalla legge regionale 21 settembre 2012, n. 6, nonché alla legge regionale 23 novembre 1979, n. 5 (Determinazione delle indennità spettanti ai membri della Giunta regionale), e successive modificazioni, volte al contenimento della spesa pubblica”), artt. 2 e 3. . . . . Pag. 50
- N. 135. Ordinanza del Tribunale di Trento del 21 maggio 2018  
**Regioni - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Consiglieri regionali - Riduzione sull'ammontare degli assegni vitalizi diretti e di reversibilità - Limite di cumulo di assegni vitalizi.**
- Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5 (“Modifiche alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione autonoma Trentino - Alto Adige), come modificata dalla legge regionale 28 ottobre 2004, n. 4, dalla legge regionale 30 giugno 2008, n. 4, dalla legge regionale 16 novembre 2009, n. 8, dalla legge regionale 14 dicembre 2011, n. 8 e dalla legge regionale 21 settembre 2012, n. 6, nonché alla legge regionale 23 novembre 1979, n. 5 (Determinazione delle indennità spettanti ai membri della Giunta regionale), e successive modificazioni, volte al contenimento della spesa pubblica”), artt. 2 e 3. . . . . Pag. 53



# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 53

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 agosto 2018*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

## **Sanità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Disposizioni in materia di sanità convenzionata - Riconoscimento di un'indennità aggiuntiva ai medici di continuità assistenziale.**

- Legge della Regione Abruzzo 18 giugno 2018, n. 14 (Disposizioni in materia sanitaria), intero testo, e, in particolare, art. 1, commi 1 e 2.

Ricorso per la Presidenza del Consiglio dei ministri (c.f. 97163520584), in persona del Presidente p.t., *ex lege* rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f. 80224030587) presso i cui uffici domicilia *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12, fax 06-96514000, pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it

Nei confronti della Regione Abruzzo, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale 18 giugno 2018, n. 14, recante «Disposizioni in materia sanitaria», pubblicata sul BUR Abruzzo n. 65 del 20 giugno 2018.

La legge della Regione Abruzzo del 18 giugno 2018, n. 14, recante «Disposizioni in materia sanitaria», presenta profili d'illegittimità costituzionale in quanto invade la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, ledendo altresì il precetto costituzionale di eguaglianza di cui all'art. 3, della Costituzione.

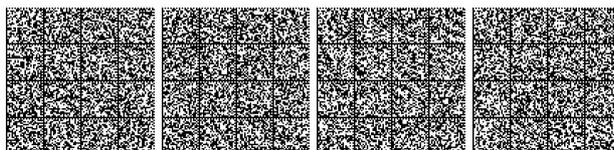
In particolare l'art. 1, rubricato «Disposizioni in materia di sanità convenzionata», al comma 1, riconosce ai medici di continuità assistenziale, fino alla data di approvazione della delibera della Giunta regionale n. 398 del 18 luglio 2017, un compenso aggiuntivo, che, ai sensi dell'art. 13, «Trattamento economico», comma 1, dell'Accordo integrativo regionale approvato con delibera G.R. n. 916 del 9 agosto 2006 è pari a euro 4/ora, quale indennità per i rischi legati alla tipologia dell'incarico; il successivo comma 2 precisa che detta indennità «si intende finalizzata alla remunerazione delle particolari e specifiche condizioni di disagio e difficoltà in cui vengono rese le prestazioni sanitarie al fine di garantire i livelli essenziali di assistenza e del contributo offerto, anche in termini di disponibilità, allo svolgimento di tutte le attività...».

Il riconoscimento del predetto compenso aggiuntivo si discosta dai principi che ispirano l'Accordo collettivo nazionale di settore che regola le attribuzioni degli incarichi ai medici di continuità assistenziale, preposti ad assicurare prestazioni assistenziali territoriali non differibili.

In particolare, l'art. 67, comma 1, dell'ACN 29 luglio 2009, di modifica dell'ACN del 2005 stabilisce che «Il medico di continuità assistenziale assicura le prestazioni sanitarie non differibili ai cittadini residenti nell'ambito territoriale afferente alla sede di servizio».

Il comma 17 del medesimo articolo stabilisce inoltre che «Il medico di continuità assistenziale partecipa alle attività previste dagli Accordi regionali e aziendali. Per queste attività vengono previste quote variabili aggiuntive di compenso, analogamente agli altri medici di medicina generale che ad esse partecipano. Tali attività sono primariamente orientate, in coerenza con l'impianto generale del presente Accordo, a promuovere la piena integrazione tra i diversi professionisti della medicina generale, anche mediante la regolamentazione di eventuali attività ambulatoriali».

Da tali disposizioni deriva che ai medici di continuità assistenziale possono essere attribuite altre attività che si aggiungono alle normali funzioni istituzionali, ma queste ulteriori attività devono essere stabilite dagli Accordi collettivi regionali e aziendali e per la remunerazione delle stesse devono essere previste quote variabili aggiuntive di compenso. Non possono, invece, essere previsti compensi aggiuntivi, volti ad indennizzare il medico per le particolari e specifiche condizioni di disagio e difficoltà in cui vengono rese le prestazioni sanitarie da esso svolte, posto che, come sopra indicato, le predette quote variabili aggiuntive costituiscono la possibile remunerazione delle sole attività attribuite al medico in aggiunta rispetto a quelle istituzionali e la corresponsione del relativo compenso prescinde dalle particolari condizioni in cui è resa l'attività assistenziale.



Inoltre, pur avendo l'art. 23 dell'Accordo collettivo nazionale 29 luglio 2009 (di modifica all'art. 72, comma 1, dell'Accordo collettivo nazionale 23 marzo 2005) eliminato il riferimento ai «compensi lordi omnicomprensivi per ogni ora di attività svolta», va tuttavia segnalato che l'art. 72, nella nuova formulazione, contiene pur sempre il riferimento alla rideterminazione dell'onorario professionale, prevedendo che «A far data dal 1° gennaio 2008 l'onorario professionale di cui all'art. 72, comma 1, dell'ACN 23 marzo 2005 è rideterminato in € 22,03 per ogni ora di attività svolta...»; tale riferimento deve, ad ogni modo, intendersi quale trattamento omnicomprensivo.

Alla luce di quanto rappresentato, con le previsioni di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 1, la legge regionale in questione esercita una competenza non propria, atteso che, ai sensi dell'art. 8, comma 1, prima parte, del decreto legislativo n. 502 del 1992, il rapporto tra il servizio sanitario regionale, i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta è disciplinato da apposite convenzioni di durata triennale, conformi agli accordi collettivi nazionali.

Ed invero, quando — come nel caso in esame — un contratto collettivo nazionale determina, negli ambiti di disciplina ad esso riservati da una legge dello Stato, le materie e i limiti entro i quali deve svolgersi la contrattazione collettiva integrativa, non è consentito ad una legge regionale derogare a quanto in tal senso disposto dal contratto collettivo nazionale.

Pertanto l'art. 1 della legge in esame, e l'intera legge regionale avente carattere normativo omogeneo (essendo composta di soli due articoli tra loro inscindibilmente connessi), invadono la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», alla quale è riconducibile la contrattazione collettiva, violando in tal modo dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, e ledendo altresì l'esigenza connessa al precetto costituzionale di eguaglianza di cui all'art. 3, della Costituzione, di garantire l'uniformità, sul territorio nazionale, delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti in questione.

*P.Q.M.*

*Per i motivi esposti la norma regionale sopra indicata viene impugnata dinanzi alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 8 agosto 2018.*

*Si conclude pertanto affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale nei sensi sopra esposti della legge della Regione Abruzzo del 18 giugno 2018, n. 14, recante «Disposizioni in materia sanitaria».*

Roma, 13 agosto 2018

*Avvocato dello Stato:* DE GIOVANNI

18C00198

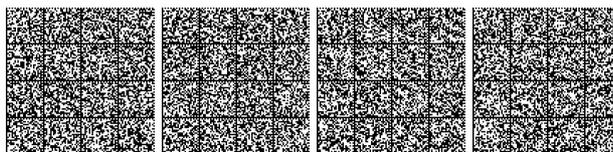
N. 54

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 agosto 2018  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Polizia mortuaria - Norme della Regione Calabria - Norme in materia di attività funebri, cimiteriali e di cremazione - Assoggettamento dei cimiteri al regime demaniale - Tumulazione aerata - Divieto di intermediazione dell'attività funebre - Requisiti dell'impresa funebre - Requisiti del personale addetto all'impresa funebre - Caratteristiche dei feretri - Disposizioni in materia di sepoltura fuori cimitero - Disciplina della cremazione - Sanzioni.**

– Legge della Regione Calabria 26 giugno 2018, n. 22 (Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria), artt. 1, comma 4; 2, comma 1, lettera c); 7, comma 5; 9, comma 1; 10, commi 1 e 2; 14, comma 1; 18, comma 6; 22, comma 1; 23, commi da 1 a 6; 26; 27; 28; 29 e 30.

Ricorso per la Presidenza del Consiglio dei ministri (codice fiscale n. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio attualmente in carica, rappresentata e difesa per mandato *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale n. 80224030587), presso i cui uffici ha domicilio in Roma, via dei Portoghesi n. 12 (fax 0696514000 - Pec ags. rm@mailcert.avvocaturastato.it); Ricorrente;



Contro Regione Calabria, in persona del Presidente della Giunta regionale attualmente in carica; Resistente;

Per l'impugnazione e la dichiarazione di incostituzionalità degli articoli 1, comma 4, 2, comma 1, lettera c), 7, comma 5, 9, comma 10, commi 1 e 2, 14, comma 1, 18, comma 6, 22, comma 1, 23, commi da 1 a 6, 26, 27, 28, 29 e 30 della legge regionale 18 giugno 2018, n. 22, avente ad oggetto «Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria», pubblicata nel BUR n. 66 del 28 giugno 2018.

Il Consiglio regionale della Calabria ha approvato il 26 giugno 2018 la legge n. 22, recante «Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria».

In 34 articoli, suddivisi in sei titoli, viene dettata una disciplina di ampia portata delle attività funebri, cimiteriali e di cremazione, anche per animali, contenente principi generali, definizioni e qualificazioni, che in quanto tale investe aspetti di esclusiva competenza del legislatore statale. Non a caso la legge regionale ricalca quasi integralmente il disegno di legge Atto Senato n. 2492 presentato nella scorsa legislatura, nello spirito del quale alle regioni sarebbero dovuti spettare solo compiti di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo.

Ad avviso della Presidenza del Consiglio, questa normativa viola la competenza legislativa esclusiva dello Stato, e deve pertanto essere impugnata per i seguenti Motivi

*1) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge regionale n. 22/2018 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione in relazione all'art. 824 del codice civile.*

La norma qui denunciata prevede che «La costruzione e la gestione dei cimiteri sono considerate attività di rilevanza pubblica e come tali da assoggettare al regime demaniale di cui all'art. 824 del codice civile. I cimiteri sono assoggettati al regime dei beni demaniali e costituiscono memoria storica della collettività di riferimento anche al fine di assolvere alla loro funzione, nei riguardi delle comunità locali, secondo i diversi usi funerari».

Essa, nel prevedere l'assoggettamento dei cimiteri al regime demaniale, si sovrappone indebitamente, pur ripetendone fedelmente il contenuto, alla previsione contenuta nell'art. 824, secondo comma, del codice civile, che già assoggetta i cimiteri e i mercati comunali al regime del demanio pubblico. Essa invade, pertanto, la materia dell'ordinamento civile, e viola l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. Come infatti più volte ribadito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, laddove esiste una competenza esclusiva dello Stato, alle regioni è inibito dettare disposizioni legislative proprie, anche se di mera natura riproduttiva (Corte costituzionale n. 121/2017; Corte costituzionale n. 18/2013; Corte costituzionale n. 29/2006).

La norma qui denunciata pertanto deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

*2) Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), e dell'art. 23, commi da 1 a 6, della legge regionale n. 22/2018 per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione in relazione alle norme del decreto del Presidente della Repubblica n. 285/1880.*

L'art. 2, comma 1, lettera c), della legge regionale menziona la tumulazione aerata quale evento da cui decorre il termine per definire il «resto mortale», e l'art. 23 della stessa legge, rubricato «Tumulazione aerata e caratteristiche dei feretri», nei commi da 1 a 6, detta disposizioni in merito ai loculi aerati.

La tumulazione aerata non è prevista dalla normativa statale attualmente vigente (decreto del Presidente della Repubblica n. 285/1990 recante l'«Approvazione del regolamento di polizia mortuaria»), e non può costituire innovazione di matrice regionale.

Gli articoli 76 e 77 del decreto del Presidente della Repubblica n. 285/1990 dettano infatti con chiaro carattere esaustivo le modalità da seguirsi per la tumulazione.

Secondo l'art. 76 del decreto del Presidente della Repubblica n. 285/1990 le pareti dei loculi devono avere caratteristiche di impermeabilità ai liquidi e ai gas e la relativa chiusura deve essere ermetica; la norma regionale in questione invece deroga a questa prescrizione, permettendo la trasformazione dei loculi da stagni in aerati.

Sempre secondo la norma statale, la cassa mortuaria deve avere determinate caratteristiche costruttive (doppia struttura in legno e metallo), mentre secondo la norma regionale qui censurata - il comma 3 dell'art. 23 - la cassa metallica è addirittura vietata in caso di tumulazione aerata.

Il comma 4 dell'art. 23 della legge regionale prevede la possibilità di adozione di soluzioni tecniche per il trattamento dei liquidi e dei gas da putrefazione, mentre la legge statale demanda al Ministro della salute, sentito il Consiglio superiore di sanità l'autorizzazione di modalità alternative per il trattamento di tali trasformazioni chimiche.

Si tratta di norme, quelle statali, che evidentemente trattano la materia sanitaria, rispetto alla quale non possono essere ammesse modalità - magari anche migliorative - diverse da quelle stabilite in via di principio dal legislatore statale con regole che costituiscono, in tema di tutela della salute, un limite invalicabile di uniformità nazionale alla potestà legislativa regionale.



Per tali ragioni, le norme denunciate nella presente rubrica devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, dell'art. 9, comma 1, e dell'art. 10, comma 2, della legge regionale n. 22/2018 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione.

L'art. 7, comma 5, della legge regionale qui denunciata, nel disciplinare l'attività funebre, vieta l'intermediazione in questo settore sia ai titolari delle imprese esercenti l'attività funebre, sia al relativo personale dipendente o ad esse collegato o riconducibile.

Questa disposizione restringe in maniera del tutto immotivata la concorrenza interferendo in una materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Non si comprende perché ai soggetti operanti nel settore e legittimati a svolgere l'attività intermediata debba essere preclusa l'attività di intermediazione.

Né è compatibile con i principi della competizione commerciale e imprenditoriale la fissazione di un divieto così pesante a destinatari genericamente individuati, come il personale «riconducibile».

Il successivo art. 9, nell'individuare i requisiti dell'impresa funebre e dei soggetti a essa collegati, al comma 1, dispone che la dichiarazione da allegare alla SCIA ai sensi dell'art. 7, comma 2, contiene l'autocertificazione, tra gli altri, dei seguenti requisiti:

«a) una sede idonea e adeguata per la trattazione degli affari, comprendente un ufficio e una sala di esposizione per gli articoli funebri, il tutto separato da altre attività commerciali non aventi attinenza con le attività funebri e che necessitano di partita IVA separata (...);

b) un responsabile abilitato alla transazione delle pratiche amministrative e degli affari, stabilmente assunto con regolare rapporto di lavoro con il richiedente l'autorizzazione, che può coincidere con il titolare o legale rappresentante della stesa;

c) un operatore funebre, abilitato alla trattazione delle pratiche amministrative, stabilmente assunto con regolare contratto di lavoro con il richiedente l'autorizzazione, che può anche coincidere con un titolare o con il socio o con il socio familiare prestatore d'opera che svolga nell'impresa attività lavorativa e continuativa o assunto mediante contratto di lavoro stipulato nel rispetto della vigente normativa sul lavoro e sulla sicurezza dei lavoratori.

L'obbligo di un'assunzione stabile previsto dalle lettere b) e c), sopra riportate, è già stato censurato dall'Autorità garante per la concorrenza e il mercato, che con parere AS1153 del 6 novembre 2014, ha ritenuto, nel pronunciarsi sulla legge regionale della Campania n. 12/2001, recante «Codice delle attività e delle imprese funebri», come modificata dalla legge regionale 25 luglio 2013, n. 7, che l'imposizione di un rapporto di lavoro continuativo del lavoratore costituisce un vincolo organizzativo rigido, suscettibile di restringere indebitamente l'accesso al mercato.

L'art. 10, che indica i requisiti del personale dell'impresa funebre e dei soggetti ad essa collegati, al comma 2, dispone che a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge i corsi obbligatori, abilitanti il personale alla professione, sono erogati da soggetti accreditati direttamente dalla Regione.

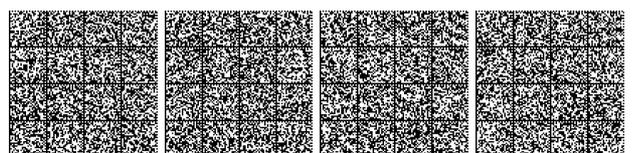
Anche questa disposizione è indebitamente restrittiva del mercato, perché limita il novero dei soggetti deputati a conferire i titoli abilitanti all'esercizio di una prestazione lavorativa, e riserva alla sola Regione (perché non anche allo Stato, o ad altre regioni, o a soggetti che professionalmente svolgono attività di accreditamento?) l'accREDITAMENTO degli enti istruttori.

Tali disposizioni regionali, anche alla luce degli orientamenti Antitrust sopra descritti, costituiscono un'indebita restrizione dell'accesso al mercato di riferimento, in violazione del principio di tutela della concorrenza riservato alla potestà legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione e devono essere quindi dichiarate costituzionalmente illegittime.

4) Illegittimità costituzionale, per altro verso, dell'art. 10, comma 1 della legge regionale n. 22/2018 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione.

L'art. 10, comma 1, nel definire i requisiti del personale addetto all'impresa funebre, prevede che «il personale addetto che svolge attività funebre può essere assimilato alle categorie degli operai addobbatori o apparatori per cerimonie civili o religiose, indicate al numero 46 della tabella allegata al regio decreto 6 dicembre 1923, n. 2657 [...] così come richiamata dal decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 23 ottobre 2004 (Individuazione, in via provvisoriamente sostitutiva, della contrattazione collettiva dei casi di ricorso al lavoro intermittente, ai sensi dell'art. 40 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276), se, nei singoli casi, l'Ispettorato del lavoro riconosce il carattere discontinuo del lavoro,».

La materia, afferendo alla tipologia dei contratti di lavoro, appartiene all'ordinamento civile ed è di competenza legislativa esclusiva dello Stato.



Ai sensi dell'art. 13 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, il lavoro intermittente in ogni settore produttivo è ammissibile qualora il lavoratore abbia più di 55 o meno di 24 anni di età, oppure nelle ipotesi individuate dalla contrattazione collettiva, oppure ancora nei casi individuati con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali qualora manchi una specifica previsione di contrattazione collettiva.

E per l'appunto, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel periodo di vigenza del decreto legislativo n. 276/2003, ha adottato il decreto ministeriale 23 ottobre 2004, che ha ammesso la stipulazione di contratti di lavoro intermittente per lo svolgimento di alcune attività, specificamente indicate nella tabella allegata al regio decreto 6 dicembre 1923, n. 2657. Tale tabella, al punto 46, ricomprende, tra le occupazioni che richiedono un lavoro discontinuo, gli «Operai addobbatori o apparatori per cerimonie civili o religiose» ai quali lo stesso Ministero, con l'interpello n. 9/2014, ha equiparato i necrofori e i portantini impiegati dalle aziende di servizio funebre nelle attività preliminari ed esecutive del trasporto, della cerimonia e della connessa sepoltura.

La norma qui denunciata, intervenendo sulla disciplina del rapporto di lavoro, invade la materia di «ordinamento civile» di competenza esclusiva dello Stato, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. Nella fattispecie, la disciplina nazionale attribuisce alla contrattazione collettiva e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali il compito di individuare le ipotesi che legittimano il ricorso al lavoro intermittente, senza riconoscere alcuna competenza alla legislazione regionale.

E soprattutto, ammettendo la possibilità di assimilare il «personale addetto che svolge attività funebre» a quello contemplato nella tabella del 1923, non fa che ribadire quanto già previsto dalla legislazione statale vigente.

Ma come sopra già detto, nelle materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato non è ammessa alcuna produzione normativa regionale, neppure meramente riproduttiva di quella statale.

5) Illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, della legge regionale n. 22/2018 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera g) della Costituzione.

L'art. 14, comma 1, della legge regionale qui censurata affida ad un decreto del Ministero della salute la definizione delle caratteristiche che devono avere i cofani funebri in relazione alla destinazione finale, e successivamente alla lettera e) fa riferimento ad una autorizzazione del medesimo Ministero per l'individuazione dei materiali da utilizzare per i contenitori destinati ad alcune operazioni cimiteriali.

Il legislatore regionale ha evidentemente ecceduto nella copiatura del disegno di legge della scorsa legislatura, e si è vestito da legislatore statale attribuendo nuovi compiti ad organismi dello Stato; tuttavia, così facendo, ha violato l'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione che riserva alla legislazione statale l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

La Corte costituzionale ha infatti in varie occasioni affermato che le attribuzioni degli organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa; esse debbono trovare il fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedono o le consentono, o in accordi tra gli enti interessati (Corte costituzionale n. 322/2006; Corte costituzionale n. 429/2004; Corte costituzionale n. 134/2004).

6) Illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, della legge regionale n. 22/2018 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera g) della Costituzione.

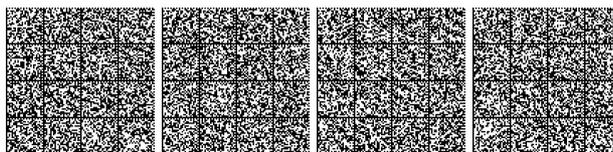
Analoga censura investe l'art. 22, comma 1, della legge regionale qui impugnata, che subordina ad autorizzazione ministeriale l'autorizzazione regionale alla sepoltura fuori cimitero.

Le autorizzazioni previste dal regolamento di polizia mortuaria di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 285/1990, originariamente spettanti allo Stato, sono state trasferite alle regioni dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 maggio 2000 (Tabella A, lettera c) in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112.

Così disponendo la norma regionale duplica le autorizzazioni, ricreando in capo allo Stato un potere autorizzatorio che esso non ha più.

Nell'attribuire allo Stato una competenza, essa quindi viola l'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione che riserva alla legislazione statale l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

Quindi, per le stesse ragioni che sorreggono la precedente censura alla norma di cui all'art. 14, comma 1, della legge regionale in discussione, l'art. 22 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo perché pretende di disciplinare unilateralmente le attribuzioni degli organi dello Stato.



7) Illegittimità costituzionale degli articoli 26, 27, 28, 30 della legge regionale n. 22/2018 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettere *l*) e *m*) della Costituzione.

Le norme citate in epigrafe sono tutte illegittimamente invasive della potestà legislativa dello Stato.

L'art. 26 detta i principi fondamentali in tema di cremazione, riconoscendo come le decisioni che la riguardano attengono ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali delle persone; l'art. 27 disciplina i modi e i tempi della manifestazione di volontà del defunto e della sua attuazione da parte dei soggetti onerati al suo rispetto; l'art. 28 tratta dell'affidamento, custodia e dispersione delle ceneri; l'art. 30 infine regola le modalità della cremazione e le relative garanzie esecutive.

Le norme sopra evidenziate sono trattate in unica rubrica perché riferentesi tutte alla medesima materia, e perché unica è la censura di incostituzionalità che ad esse si muove.

In sostanza, tutte queste norme afferiscono a materie di competenza esclusiva statale, in quanto (come del resto dal loro testo letteralmente si conferma) attengono all'ordinamento civile e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

La cornice normativa statale di riferimento è costituita da varie norme, così stratificatesi nel tempo:

*a*) regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, «Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie». L'art. 343 di detto decreto prevede che «La cremazione dei cadaveri è fatta in crematoi autorizzati dal prefetto, sentito il medico provinciale. I comuni debbono concedere gratuitamente l'area necessaria nei cimiteri per la costruzione dei crematoi. Le urne cinerarie contenenti i residui della completa cremazione possono essere collocate nei cimiteri o in cappelle o templi appartenenti a enti morali o in colombari privati che abbiano destinazione stabile e siano garantiti contro ogni profanazione.

*b*) gli artt. 5 e 587 e segg. del codice civile, riguardanti, rispettivamente, le disposizioni concernenti gli atti di disposizione del proprio corpo e il testamento;

*c*) il decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, «Approvazione del regolamento di polizia mortuaria», i cui articoli da 78 a 81, disciplinano la cremazione;

*d*) la legge 30 marzo 2001, n. 130, recante «Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri». L'art. 3 di tale legge, che apporta modifiche al regolamento di polizia mortuaria, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, che prevede:

«1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con regolamento adottato ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro della sanità, sentiti il Ministro dell'interno e il Ministro della giustizia, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, si provvede alla modifica del regolamento di polizia mortuaria, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, sulla base dei seguenti principi:

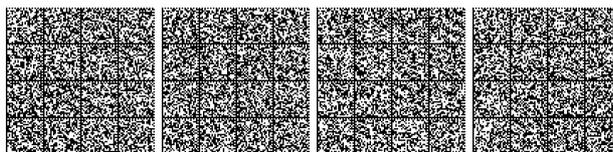
*a*) l'autorizzazione alla cremazione spetta all'ufficiale dello stato civile del comune di decesso, che la rilascia acquisito un certificato in carta libera del medico necroscopo dal quale risulti escluso il sospetto di morte dovuta a reato ovvero, in caso di morte improvvisa o sospetta segnalata all'autorità giudiziaria, il nulla osta della stessa autorità giudiziaria, recante specifica indicazione che il cadavere può essere cremato;

*b*) l'autorizzazione alla cremazione è concessa nel rispetto della volontà espressa dal defunto o dai suoi familiari attraverso una delle seguenti modalità:

1) la disposizione testamentaria del defunto, tranne nei casi in cui i familiari presentino una dichiarazione autografa del defunto contraria alla cremazione fatta in data successiva a quella della disposizione testamentaria stessa;

2) l'iscrizione, certificata dal rappresentante legale, ad associazioni riconosciute che abbiano tra i propri fini statutari quello della cremazione dei cadaveri dei propri associati, tranne nei casi in cui i familiari presentino una dichiarazione autografa del defunto fatta in data successiva a quella dell'iscrizione all'associazione. L'iscrizione alle associazioni di cui al presente numero vale anche contro il parere dei familiari;

3) in mancanza della disposizione testamentaria, o di qualsiasi altra espressione di volontà da parte del defunto, la volontà del coniuge o, in difetto, del parente più prossimo individuato ai sensi degli articoli 74, 75, 76 e 77 del codice civile e, in caso di concorrenza di più parenti dello stesso grado, della maggioranza assoluta di essi, manifestata all'ufficiale dello stato civile del comune di decesso o di residenza. Nel caso in cui la volontà sia stata manifestata all'ufficiale dello stato civile del comune di decesso, questi inoltra immediatamente il relativo processo verbale all'ufficiale dello stato civile del comune di ultima residenza del defunto;



- 4) la volontà manifestata dai legali rappresentanti per i minori e per le persone interdette;
- c) la dispersione delle ceneri è consentita, nel rispetto della volontà del defunto, unicamente in aree a ciò appositamente destinate all'interno dei cimiteri o in natura o in aree private; la dispersione in aree private deve avvenire all'aperto e con il consenso dei proprietari, e non può comunque dare luogo ad attività aventi fini di lucro; la dispersione delle ceneri è in ogni caso vietata nei centri abitati, come definiti dall'art. 3, comma 1, numero 8), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada); la dispersione in mare, nei laghi e nei fiumi è consentita nei tratti liberi da natanti e da manufatti;
- d) la dispersione delle ceneri è eseguita dal coniuge o da altro familiare avente diritto, dall'esecutore testamentario o dal rappresentante legale dell'associazione di cui alla lettera b), numero 2), cui il defunto risultava iscritto o, in mancanza, dal personale autorizzato dal comune;
- e) fermo restando l'obbligo di sigillare l'urna, le modalità di conservazione delle ceneri devono consentire l'identificazione dei dati anagrafici del defunto e sono disciplinate prevedendo, nel rispetto della volontà espressa dal defunto, alternativamente, la tumulazione, l'interramento o l'affidamento ai familiari;
- f) il trasporto delle urne contenenti le ceneri non è soggetto alle misure precauzionali igieniche previste per il trasporto delle salme, salvo diversa indicazione dell'autorità sanitaria;
- g) l'ufficiale dello stato civile, previo assenso dei soggetti di cui alla lettera b), numero 3), o, in caso di loro irreperibilità, dopo trenta giorni dalla pubblicazione nell'albo pretorio del comune di uno specifico avviso, autorizza la cremazione delle salme inumate da almeno dieci anni e delle salme tumulate da almeno venti anni;
- h) obbligo per il medico necroscopo di raccogliere dal cadavere, e conservare per un periodo minimo di dieci anni, campioni di liquidi biologici ed annessi cutanei, a prescindere dalla pratica funeraria prescelta, per eventuali indagini per causa di giustizia;
- i) predisposizione di sale attigue ai crematori per consentire il rispetto dei riti di commemorazione del defunto e un dignitoso commiato».

Come si vede, la disciplina statale è completa ed esaustiva e copre ogni aspetto della materia. Non c'è alcuno spazio per l'esplicazione di una potestà legislativa regionale, la quale peraltro - incomprensibilmente - richiama all'art. 26, secondo comma l'art. 117, comma 2, lettera m) della Costituzione, che attiene alla competenza esclusiva statale.

Poiché in presenza di materia su cui lo Stato ha potestà legislativa esclusiva la regione non può in alcun modo legiferare, né in senso confermativo né in senso differenziato, tutto il complesso delle norme qui censurate deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

È illegittimo l'art. 26 che presenta un contenuto tipico da legge dello Stato, dichiaratamente attenendosi alla materia di cui all'art. 117, comma 2, lettera m), della Costituzione, e pretendendo di rivolgersi a tutti i cittadini «indipendentemente dal luogo di residenza, di decesso o di destinazione finale».

Sono illegittimi gli artt. 27 e 28 che si sovrappongono alle norme del codice civile in materia di volontà testamentaria e di atti di disposizione del proprio corpo, alle norme del regolamento di polizia mortuaria e alle sue modifiche apportate con la legge n. 130/2001.

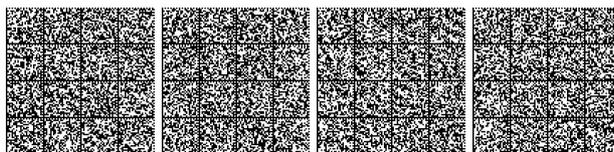
In più l'art. 28, comma secondo, recante le disposizioni concernenti la dispersione delle ceneri, non richiama l'autorizzazione dell'ufficiale dello stato civile, che la rilascia sulla base di espressa volontà del defunto. E ciò incide pure sul piano penale, dato che l'art. 411 del c.p. nel testo introdotto dall'art. 2 della legge n. 130 del 2001, prevede che «Non costituisce reato la dispersione delle ceneri di cadavere autorizzata dall'ufficiale dello stato civile sulla base di espressa volontà del defunto. La dispersione delle ceneri non autorizzata dall'ufficiale dello stato civile, o effettuata con modalità diverse rispetto a quanto indicato dal defunto, è punita con la reclusione da due mesi a un anno e con la multa da € 2.582 a € 12.911».

A questo proposito, vero è che la legge statale fa rinvio ad un regolamento e che questo regolamento non è stato ad oggi ancora emanato, ma ciò non autorizza affatto la regione ad invadere la sfera di potestà legislativa statale.

Ad ogni modo, il Consiglio di Stato ha chiarito - con parere reso nell'Adunanza della Sezione prima del 29 ottobre 2003, n. 2957 - la piena efficacia e vincolatività della legge statale anche in assenza della fonte secondaria.

«(Omissis).

Si premette che la legge 30 marzo 2001, n. 130, recante disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri, non è una legge delega, come tale inapplicabile in carenza di esercizio della delega, ma una legge ordinaria, diretta ad innovare la normativa vigente in materia di cremazione e in particolare il regolamento di polizia mortuaria approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285. È bensì vero che a tale scopo la legge si affida alla emanazione di un successivo regolamento per dare piena attuazione ai principi e alle regole dettate



dall'art. 3 della stessa legge, ma non è sostenibile che, decorso ormai ampiamente il termine stabilito di sei mesi dalla data di entrata in vigore, la mancata emanazione del regolamento privi la legge di qualsiasi efficacia, specialmente in ordine alla normativa preesistente di rango secondario. Le disposizioni legislative di mero principio costituiscono comunque criterio interpretativo delle norme previgenti e quelle alle quali può riconoscersi efficacia precettiva per compiutezza di disciplina (*self executing*) devono ritenersi senz'altro applicabili.»

Peraltro la legge n. 130/2001 riserva alle regioni compiti di programmazione e coordinamento per la costruzione e gestione dei crematori. L'art. 6 di tale legge, riguardante la programmazione regionale, la costruzione e la gestione dei crematori, prevede infatti che: «1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni elaborano piani regionali di coordinamento per la realizzazione dei crematori da parte dei comuni, anche in associazione tra essi, tenendo conto della popolazione residente, dell'indice di mortalità e dei dati statistici sulla scelta crematoria da parte dei cittadini di ciascun territorio comunale, prevedendo, di norma, la realizzazione di almeno un crematorio per regione; 2. la gestione dei crematori spetta ai comuni, che la esercitano attraverso una delle forme previste dall'art. 113 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267; 3. agli oneri connessi alla realizzazione ed alla gestione dei crematori si provvede anche con i proventi derivanti dalle tariffe di cui all'art. 5, comma 2».

8) Illegittimità costituzionale degli articoli 18, comma 6, e 29 della legge regionale n. 22/2018 per violazione dell'art. 25 e dell'art. 117, comma 2, lettere l) della Costituzione.

Tutta la materia sanzionatoria disciplinata dalla legge regionale (artt. 18 e 29) è viziata da incostituzionalità.

Infatti, l'illegittimità costituzionale che inficia le norme regionali indicate fa sì che l'apparato sanzionatorio contenuto nella legge in esame sia, di conseguenza, viziato da «illegittimità costituzionale derivata» poiché afferente a precetti dettati in difetto di competenza legislativa. Inoltre gli artt. 18 e 29 invadono la materia dell'ordinamento penale, in violazione degli artt. 25 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

In particolare:

L'art. 18, comma 6, che detta prescrizioni in tema di vigilanza sull'osservanza delle norme recanti la disciplina delle attività funebri e sull'esercizio della relativa potestà sanzionatoria, prevede la pena della reclusione - da un minimo di dodici mesi a un massimo di cinque anni - a fronte della violazione dell'art. 12, comma 4 e 5, della legge in esame.

Come è noto, il sistema penale si fonda sul principio di legalità, in virtù del quale spetta al potere legislativo individuare i beni giuridici presidiati con la sanzione penale e le condotte lesive di tali norme incriminatrici redatte secondo canoni di specificità e completezza.

L'art. 25, secondo comma, della Costituzione rimette, infatti, alla legge formale la definizione sia del precetto sia del trattamento sanzionatorio. Orbene, la riserva di legge in materia penale deve essere intesa come riserva di legge statale, in base ad un principio generale che trova fondamento nella natura delle restrizioni della sfera giuridica inflitte mediante la pena; quest'ultima, invero, incide su beni fondamentali dell'individuo, di modo che la criminalizzazione di determinate condotte deve rispecchiare una visione generale del diritto, che può essere compiuto soltanto con la legge dello Stato (Corte costituzionale 14 giugno 2004, n. 185).

La «materia penale» prescinde dal riparto di attribuzioni legislative tra Stato e Regioni, potendo riguardare qualsiasi settore (anche riconducibile alla competenza regionale), dal momento che essa non è determinabile a priori, in quanto afferisce al compendio valoriale cui viene accordata la più intensa forma di tutela. La compressione delle competenze regionali in materia penale trova la sua *ratio*, come sopra detto, nell'esigenza di salvaguardare beni, valori e interessi propri dell'intera collettività tutelabili solo su base egualitaria, esigenza che può essere garantita solo rimettendo allo Stato l'esercizio esclusivo della potestà punitiva.

La legge regionale è, invero, inidonea ad assicurare la funzione della pena, ovvero garantire il libero svolgimento della vita civile, per la mancanza di una visione generale dei bisogni e delle esigenze dell'intera società. Il legislatore regionale è, infatti, interprete degli interessi e delle istanze di tutela della comunità territoriale di appartenenza, ragion per cui alle regioni è precluso il potere di innovare l'ordinamento penale attraverso l'introduzione di nuove pene e fattispecie criminose.

La norma censurata si pone, pertanto, in contrasto con gli articoli 117, secondo comma, lettera l), e 25, secondo comma, della Costituzione, non assumendo rilevanza la specifica materia trattata dalla legge regionale, pur rientrando nella competenza del legislatore regionale.



L'art. 29 prevede che «Salvo che il fatto costituisca reato, la dispersione delle ceneri effettuata con modalità diverse da quelle consentite dall'art. 28 è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 300 a € 3.000».

Tale norma regionale, che stabilisce la sanzione amministrativa pecuniaria da irrogare qualora vi sia una dispersione delle ceneri non conforme a quella prevista dalla legge regionale in esame, si sovrappone, indebitamente, alla previsione contenuta nell'art. 411, quarto comma (aggiunto dall'art. 2, legge 30 marzo 2001, n. 130), del codice penale, secondo la quale «La dispersione delle ceneri non autorizzata dall'ufficiale dello stato civile, o effettuata con modalità diverse rispetto a quanto indicato dal defunto, è punita con la reclusione da due mesi a un anno e con la multa da € 2.582 a € 12.911». Essa invade, pertanto, per gli stessi motivi descritti con riferimento all'art. 18, comma 6, la materia dell'ordinamento penale, e viola l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Per tutte le esposte ragioni, la Presidenza del Consiglio dei ministri come sopra rappresentata e difesa, conclude, affinché la Corte costituzionale voglia accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme della legge della Regione Calabria n. 22/2018 denunciate con il presente ricorso.*

Roma, 20 agosto 2018

*Avvocato dello Stato: CORSINI*

18C00199

N. 130

*Ordinanza del 20 marzo 2018 del G.I.P. del Tribunale di Nuoro nel procedimento penale a carico di P. F.*

**Processo penale - Chiusura delle indagini preliminari - Ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto - Impugnabilità - Mancata previsione.**

– Codice di procedura penale, artt. 410-*bis* e 411, comma 1-*bis*.

**In subordine: Processo penale - Chiusura delle indagini preliminari - Richiesta di archiviazione per particolare tenuità del fatto - Notificazione all'indagato.**

– Codice di procedura penale, art. 411, comma 1-*bis*.

## TRIBUNALE DI NUORO

UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale (art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87).

Il giudice Mauro Pusceddu,

letta la richiesta di archiviazione del pubblico ministero in data 8 marzo 2018;

esaminati gli atti del relativo procedimento penale a carico di P. F. nato a ... il ... indagato per i delitti di cui agli articoli 336, 341-*bis* del codice penale;

Premesso che il pubblico ministero nel procedimento in epigrafe richiede l'archiviazione del procedimento nei confronti di P. F., indagato per il delitto di cui all'art. 337 del codice di procedura penale per aver minacciato un carabinieri in servizio al fine di dissuaderlo dal procedere alla contestazione di una infrazione al codice della strada, e per connesso oltraggio. L'archiviazione è richiesta per tenuità del fatto, con motivazioni consistenti nella occasionalità del fatto, desunta dalla incensuratezza e dalla tenuità oggettiva della minaccia nel contesto in cui questa è comunque avvenuta.

Il P. F. ha ricevuto la notifica della richiesta il 23 gennaio U.S. e non si è opposto.



Pertanto sussiste ormai il potere di questo giudice di pronunciarsi sulla richiesta di archiviazione per tenuità del fatto, che appare astrattamente fondata, ma dalla cui concreta emissione e discenderebbe il potere/dovere di iscrivere o meno questo provvedimento al casellario.

Secondo la Cassazione (1) tale possibilità sarebbe però preclusa per la inoppugnabilità del provvedimento archiviazione per tenuità. Se così non fosse, osserva la Cassazione, il sistema sarebbe costituzionalmente illegittimo. Chi scrive condivide quest'ultima conclusione, ma ritiene, per le ragioni che seguono, che anche la prospettazione offerta dalla Cassazione apra, per profili diversi, altre questioni di costituzionalità sotto evidenziate,

#### OSSERVA

La questione che ci si appresta a enunciare è ovviamente rilevante nel presente giudizio, perché si tratta di decidere se del provvedimento decisorio di archiviazione debba essere ordinata a cura di questo giudice l'iscrizione oppure no.

La questione è centrale nella disciplina della tenuità del fatto, ma anche per le conseguenze ulteriori e concrete per questo procedimento e che nascono dalla non-iscrizione. Ha infatti importanti conseguenze chiarire se della valutazione giudiziale in termini di tenuità di un fatto-reato debba restare traccia nel certificato del casellario. La più importante è evitare ulteriori concessioni del beneficio di cui all'art. 131-*bis* del codice penale; ma evitare ingiustificate concessioni del beneficio della sospensione condizionale della pena che presuppone ex art. 164, comma 1, una valutazione in ordine a indici da cui desumere che il prevenuto si asterrà da ulteriori reati (in merito al quale la precedente commissione di un fatto penalmente rilevante pesa in senso negativo perché tale norma richiama il 133 che a sua volta prevede la rilevanza di precedenti penali, giudiziari o la condotta di vita in genere antecedente al reato); sia anche con riferimento alla valutazione delle esigenze cautelari 274, lettera C) del codice di procedura penale, giudizio che si fonda su indici ulteriori rispetto alla gravità del fatto (comportamenti, o atti concreti o dai suoi precedenti penali) tra i quali evidentemente la commissione di progressi fatti reato (seppur tenui) rileva in modo altrettanto sfavorevole.

La norma di cui alla lettera F dell'art. 3, legge casellario, prevede che (i provvedimenti giudiziari definitivi che hanno prosciolti l'imputato o dichiarato non luogo a procedere per difetto di imputabilità, o disposto una misura di sicurezza, nonché quelli che hanno dichiarato la non punibilità ai sensi dell'art. 131-*bis* del codice penale;).

Tale norma poteva ben essere interpretata nel senso che quel nonché fosse in funzione avversativa del concetto di «provvedimento definitivo». Dunque il senso sarebbe stato di ritenere iscrivibili i provvedimenti giudiziari definitivi ma anche che i provvedimenti non definitivi di tenuità, quali le archiviazioni.

Invece è interpretata dalla Cassazione in senso opposto, ovvero nel senso di consentire l'iscrizione dei soli provvedimenti di non punibilità per tenuità se definitivi. E l'archiviazione non lo sarebbe.

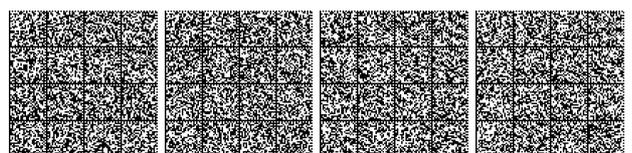
La Cassazione, infatti afferma invece che «Il provvedimento di archiviazione per particolare tenuità del fatto non è ricorribile per Cassazione, se non per far valere una nullità di cui all'art. 127 del codice di procedura penale — come espressamente previsto dall'art. 409, comma sesto del codice di procedura penale — in quanto, non essendo iscrivibile nel casellario giudiziale, trattandosi di provvedimento non definitivo, e non essendo, pertanto, lesivo della posizione dell'indagato, non vi è interesse da parte di quest'ultimo ad impugnare. (sez. 3, n. 30685 del 26 gennaio 2017 - dep. 20 giugno 2017, Vanzo, Rv.. 27024701)».

A fronte di questa interpretazione occorre dare atto che il sistema della archiviazione per tenuità del fatto, negli stessi lavori parlamentari, vedeva il punto centrale del ruolo deflattivo proprio nel provvedimento di archiviazione e in particolare nella sua pacifica iscrivibilità.

Le finalità dell'istituto erano due e sono espressamente precisate nella relazione parlamentare illustrativa al decreto legislativo n. 28 del 15 marzo 2015.

In primo luogo, sotto il profilo sostanziale, l'istituto realizza quella che è stata efficacemente chiamata «depenalizzazione in concreto», espungendo dall'area della punibilità quei fatti storici che ne appaiano «immeritevoli» (*omissis*). In secondo luogo, sotto il profilo processuale, l'istituto contribuisce a realizzare l'esigenza di alleggerimento del carico giudiziario nella misura in cui la definizione del procedimento tenda a collocarsi nelle sue prime fasi. Peraltro, la definizione anticipata per irrilevanza del fatto, oltre a soddisfare le esigenze di deflazione processuale, risulta del tutto consona anche al principio di proporzione, essendo il dispendio di energie processuali per fatti bagatellari sproporzionato sia per l'ordinamento sia per l'autore, costretto a sopportare il peso anche psicologico del processo a suo carico.

(1) Cassazione sez. 3, n. 30685 del 26 gennaio 2017 - dep. 20 giugno 2017, Vanzo, Rv.. 27024701



Quindi il legislatore colloca la finalità dell'istituto chiaramente in fase di archiviazione.

La relazione suddetta giunge da affermarlo espressamente.

Se la persona offesa è portatrice di un vero e proprio «diritto ad essere» informata e a interloquire nelle determinazioni concernenti l'esercizio dell'azione penale, riconosciute tra l'altra in particolare dalla direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, anche l'indagato può vantare consimili pretese seppure a diverse finalità, in effetti posta la necessità di iscrivere nel casellario giudiziale il provvedimento di applicazione del nuovo istituto, ancorché adottato mediante decreto d'archiviazione, ne viene che l'indagato potrebbe avere interesse ad evitare tale effetto sfavorevole in quanto eventualmente preclusivo di una futura fruizione dell'irrelevanza, mirando invece ad ottenere un risultato pienamente «liberatorio».

In buona sostanza da subito deve esistere, secondo la *ratio* della norma, un filtro capace di arrestare alla fonte il procedimento, laddove sia immediatamente chiara la tenuità specifica del fatto, riservando dunque l'esercizio della azione penale ai soli fatti tipici, colpevoli e non tenui.

L'archiviazione dunque era il fulcro dell'effetto deflattivo; in quella fase si prevedeva dunque l'interlocuzione dell'indagato — che normalmente non vi è — sul presupposto pacifico che l'archiviazione dovesse iscriversi.

La tenuta del sistema era indissolubile dalla iscrizione nel casellario.

Questa rivoluzione di sistema obiettivamente viene a mancare radicalmente con la non iscrivibilità del provvedimento nel casellario della relativa archiviazione.

Quindi, a parere di chi scrive, sia il canone di interpretazione letterale, sia quello teleologico, sia quello sistematico interno all'istituto portavano a ritenere che si dovesse iscrivere nel casellario il provvedimento di archiviazione per tenuità.

Il dato che ostava però è stato rinvenuto dalla Cassazione 30685-17 nel (mancato coordinamento *con*) l'art. 409 del codice di procedura penale, comma 6 che non prevedeva alcuna forma di impugnazione per questa pregiudizievole iscrizione.

Questo ha portato la Cassazione 30685-17 al comprensibile sforzo interpretativo (fondato sulla sistematica esterna all'istituto) che giunge a ritenere la compatibilità costituzionale solo a costo di negare la *ratio* dell'istituto e il dato letterale e sistematico, e aggiunge chi scrive, l'utilità concreta dell'istituto.

Va segnalato poi che, per effetto della abrogazione dell'art. 409, comma 6 ad opera dell'art. comma 32, lettera C della legge 23 giugno 2017 di dieci giorni successiva alla pronuncia della Cassazione 30685-17, il tema si è spostato sulla nuova disciplina delle impugnazioni delle archiviazioni, ovvero l'art. 410-*bis* del codice di procedura penale, che ridisciplina ampliandoli i casi di nullità della archiviazione, ma non comprende ancora una volta la possibilità di impugnare, nemmeno con quelle nuove modalità, il provvedimento di archiviazione per tenuità del fatto, e dunque rimane ancora possibile il ragionamento della Corte di cassazione 30685-17.

Ed è dunque questo il nucleo della questione di costituzionalità ed è questa la norma che spiega diretti nel caso di specie anche in punto di rilevanza: la non impugnabilità del provvedimento di archiviazione per tenuità del fatto da cui viene fatta conseguire la non iscrivibilità nel casellario.

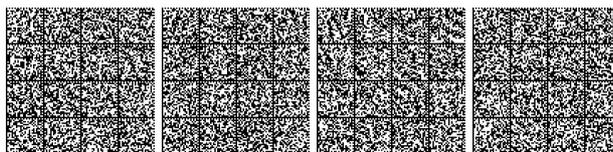
Si seguiranno due vie motivazionali.

La prima è quella che parte dal medesimo tracciato argomentativo della Cassazione 30685-17. La seconda è quella che invece nega l'asserzione della non impugnabilità. Entrambe le interpretazioni sollevano diversi profili di costituzionalità che convergono però sulle medesime norme, ovvero l'art. 410-*bis* del codice di procedura penale e 411 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevedono la autonoma impugnabilità della ordinanza di archiviazione per tenuità del fatto.

A) In merito al primo percorso, l'interpretazione della Cassazione 30685-17 solleva quindi alcuni profili di costituzionalità.

1. La non impugnabilità della ordinanza ex 411, comma 1-*bis* disegna un sistema irragionevole perché comporta la necessità dell'esercizio della azione penale al solo fine di ottenere un provvedimento di assoluzione iscrivibile nel certificato del casellario. Ne deriva la irragionevolezza del sistema ex art. 3 della Costituzione e la irragionevole durata del procedimento in relazione all'art. 111, comma secondo.

Infatti, il pubblico ministero che già in fase di indagine si avvede della tenuità specifica del fatto, se chiedesse e ottenesse la archiviazione per tenuità, otterrebbe un provvedimento del tutto inidoneo a produrre lo scopo specifico per il quale il legislatore lo ha, obiettivamente ed espressamente, pensato.



Otterrebbe un provvedimento privo di effetti giuridici caratterizzanti.

Invero, la non iscrizione nel certificato del casellario crea il paradosso di rendere inconoscibile *erga omnes*, e quindi non smentibile, la occasionalità del fatto, con la conseguenza che la non punibilità potrebbe essere concessa dunque più volte anche dallo stesso ufficio, e persino dallo stesso pubblico ministero che dovrebbe solo far affidamento, per evitarlo sulla personale memoria o registri interni (la cui legittimità, peraltro dubbia di una sorta di iscrizione ombra, non risolve i problemi di coordinamento con i provvedimenti altri uffici). Questo può comportare effetti distortivi persino eclatanti nella ipotesi in cui, per esempio, numerosi fatti eteroaggressivi commessi da uno stesso soggetto siano considerati isolatamente tenui, senza che nessun ufficio requirente dunque sia (in assenza di iscrizione nel casellario) normativamente in grado di escludere la tenuità sulla base di una visione di insieme; nessun ufficio requirente è ad oggi in grado normativamente di evitare che il beneficio venga concesso più di una volta, in contraddizione con la natura ontologica del 131-*bis* del codice penale che presuppone la occasionalità; il sistema è quindi irrazionale perché descrive una fisiologia operativa incompatibile con la prescrizione espressa secondo la quale la occasionalità è dato rilevante per la tenuità. La disparità di trattamento è poi evidente perché lo stesso fatto parcellizzato nelle sue componenti e non iscritto sfugge alla valutazione di occasionalità, mentre quello stesso fatto colto (casualmente) in una visione di insieme è preclusivo della dichiarazione di non punibilità, proprio perché non occasionale e perché abituale (il comportamento è abituale se ciascun fatto isolatamente considerato sia di particolare tenuità, art. 131-*bis*, comma terzo).

Ancora: se è impossibile la visione di insieme, le condotte eteroaggressive a gravità progressiva (maltrattamenti e stalking, per esempio) sfuggono alla percezione; non è possibile prevenire eventi fatali di cui l'esperienza giudiziaria e mediatica è piena, con possibili conseguenze disciplinari per l'ufficio requirente. Per evitare ciò dunque gli uffici di Procura sono naturalmente costretti a posticipare al dibattimento la declaratoria di tenuità del finto, imprimendo a procedimento e processo un'irragionevole prolungamento finalizzata alla sola iscrizione nel casellario. In questo modo la riforma finisce con introdurre solo una formula di proscioglimento in più, senza alcun reale effetto deflattivo, posto che il processo si deve celebrare comunque fino alla sentenza dibattimentale definitiva se si vuole, con l'iscrizione del procedimento, cogliere la rilevanza dichiarativa della non punibilità. Insomma se la finalità deflattiva è dal legislatore fatta coincidere con il provvedimento iscrivibile, se questo è solo il provvedimento-sentenza-dibattimentale o in abbreviato (perché per le ragioni che si esporranno oltre, nemmeno per la predibattimentale ex 469 è possibile l'iscrizione), allora per ottenere un «effetto giuridico» tutto il procedimento deve allungarsi e tendere fino a quell'estremo.

Ma allora si ha irragionevole negazione della premessa, ovvero della finalità deflattiva e della proporzione tra reato e carico psicologico perdurante sull'imputato, come descritto nei lavori preparatori, danno questo non certo disgiunto dalla durata dei tempi dibattimentali. Con riguardo, poi alla violazione del principio di ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, secondo periodo, della Costituzione), la Corte costituzionale (sentenza n. 16 del 29 gennaio 2016) Corte ha ripetutamente affermato che — alla luce dello stesso richiamo al connotato di «ragionevolezza», che compare nella formula costituzionale — possono arrecare un *vulnus* a quel principio solamente le norme «che comportino una dilatazione dei tempi del processo non sorrette da alcuna logica esigenza» (*ex plurimis*, sentenze n. 23 del 2015, n. 63 e n. 56 del 2009, n. 148 del 2005).

È il caso di specie, perché la mancata impugnabilità della archiviazione delinea una violazione diretta della ragionevolezza e del principio della ragionevole durata del procedimento, la cui durata, perché la declaratoria di tenuità abbia senso, è prolungata con al solo scopo di ottenere un provvedimento iscrivibile, benché fin da subito sussistano gli estremi e il potere di provvedere, frustrandosi così le finalità di deflazione (e da qui la irragionevolezza perché la norma ottiene un effetto opposto al fine previsto dal legislatore) e di ragionevole durata. Tutto ciò è diretta conseguenza della mancata impugnabilità della archiviazione, nei termini sopra specificati.

2. La non impugnabilità della ordinanza ex 411, comma 1-*bis* e quindi la Cassazione 30685-17, comporta una irragionevole disparità di trattamento tra chi per lo stesso fatto vede la non punibilità iscritta nel casellario se pronunciata in giudizio e chi invece ciò vede pronunciato in archiviazione.

Ipotizzando fatti identici, uno dei quali definito con archiviazione l'altro definito in sede di dibattimento, consegue che solo la definizione in dibattimento comporta l'effetto pregiudizievole che l'archiviazione non produce. Ovviamente la situazione non è affatto paragonabile a quella di chi nel giudizio si vede assolto e chi per lo stesso fatto vede un'archiviazione a suo favore, perché in questi casi entrambi i procedimenti non verranno mai iscritti nel casellario e quindi il confronto è del tutto uniforme. È questa un'anomalia senza precedenti nel codice di procedura penale, perché nei cosiddetti riti premiali si può assistere a una condanna con effetti diversi a seconda del rito processuale, ma sempre collegati a una scelta dell'indagato-imputato (patteggiamento, abbreviato, messa alla prova e persino decreto penale al quale ci si può opporre). Così non è nel caso in oggetto, nel quale assistiamo a una duplice irragionevolezza consistente in fatti identici che divengono suscettibili di effetti processuali diversi e nel dato che la scelta di tali effetti diversi non dipende dall'indagato, ma solamente dal pubblico ministero.



3. In questo caso, si nota a corollario del punto che precede, che l'effetto pregiudizievole deriva, come detto, da una mera scelta del pubblico ministero che per due casi identici potrebbe con discrezionalità assoluta decidere di esercitare in caso o non esercitare nell'altro la azione penale e produrre o non produrre l'effetto pregiudizievole della iscrizione. Il tutto, si badi, al ricorrere dello stesso presupposto della identica tenuità del medesimo fatto. Questa irrazionalità di sistema; questo vizio di costituzionalità dell'art. 112 del codice civile — obbligatorietà della azione penale — ma anche il profilo di irragionevole differenza di trattamento per un caso identico verrebbero a mancare con l'accoglimento della questione di costituzionalità, perché a questa scelta discrezionale del pubblico ministero conseguirebbero quantomeno effetti identici.

4. La non impugnabilità della ordinanza ex 411, comma 1-*bis* e quindi la Cassazione 30685-17, disegna una normativa irragionevole nella misura in cui la richiesta di archiviazione ordinaria non deve essere notificata all'indagato, mentre deve esser notificata al medesimo indagato nella ipotesi in cui venga chiesta per il profilo della tenuità del fatto. Vi è disparità di trattamento e violazione dell'art. 3 della Costituzione. Ovviamente la interlocuzione con l'indagato ha senso se è funzionale al provvedimento pregiudizievole iscrivibile. Ma se il provvedimento non è iscrivibile, la distinzione non ha alcun senso. Assicurare l'interlocuzione con l'indagato in caso di tenuità del fatto e non prevederla nell'identico caso ordinario è una irragionevole distinzione che comporta solo nel primo caso la necessità di fissare udienza, assicurare un contraddittorio ed emettere sulla base di ciò una valutazione ponderata che nel caso ordinario non vi è, e che nel caso della «tenuità» non ha alcun senso, perché secondo la Cassazione sfocia in un provvedimento non pregiudizievole. Ricorda la Corte costituzionale che le scelte legislative sono pertanto censurabili, in sede di sindacato di legittimità costituzionale, solo ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio (*ex plurimis*, sentenze n. 273 e n. 47 del 2010, ordinanza n. 71 del 2007, nonché, più di recente, con particolare riguardo al trattamento sanzionatorio, sentenze n. 179 del 2017, n. 236 e n. 148 del 2016), come avviene quando ci si trovi a fronte di sperequazioni sanzionatorie tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione (tra le altre, sentenze n. 56 e n. 23 del 2016, n. 81 del 2014, n. 68 del 2012; ordinanza n. 30 del 2007). Il confronto tra fattispecie normative, finalizzato a verificare la ragionevolezza delle scelte legislative, presuppone, dunque, necessariamente l'omogeneità delle ipotesi poste in comparazione (sentenza n. 161 del 2009, ordinanza n. 41 del 2009). In questo caso il confronto tra ipotesi di archiviazione ordinaria e per fatto tenue, se davvero sfocia in provvedimenti ontologicamente identici, comporta l'irragionevolezza del diverso rito.

5. Anche in questo caso vi è una irragionevole durata del procedimento perché a fronte di effetti identici si assicura in un caso la decisione *de plano* e senza citazione e nell'altro caso no.

B) Orbene, fin qui si sono evidenziati profili di incostituzionalità che emergono dalla interpretazione della Cassazione che ha tentato una riduzione a legittimità della disciplina, a costo però di una interpretazione che evidenzia profili di irrazionalità del sistema, e una portata quasi abrogatrice della disciplina della tenuità del fatto, quanto a effetti concreti deflattivi che ne costituivano la *ratio*.

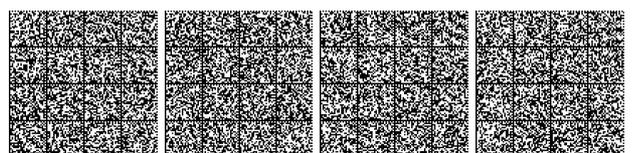
In via alternativa alla impostazione fin qui rappresentata potrebbe sostenersi che gli argomenti sopra esposti non determinino vizi di costituzionalità, ma rappresentino indici interpretativi che portano a sostenere che l'interpretazione data dalla Cassazione in questione sia errata e dunque il provvedimento di archiviazione di tenuità del fatto debba essere iscritto.

Si può dunque ribaltare la questione e partire dal presupposto che il provvedimento di archiviazione per tenuità del fatto debba essere iscritto nel casellario, essendo questa l'unica interpretazione conforme alla lettera del testo; alla finalità dell'istituto, alla volontà del legislatore, alla coerenza interna del sistema.

Ma allora si apre davvero il fronte di costituzionalità evidenziato giustamente dalla Cassazione, ovvero: Tuttavia risulta evidente che la norma che non consente il ricorso in Cassazione nei casi di lesioni degli interessi dell'indagata potrebbe ritenersi non conforme alla Costituzione (questione di costituzionalità non manifestamente infondata, relativamente all'art. 3 e 24 della Costituzione e all'art. 6 CEDU) e all'art. 2 del protocollo 7 CEDU: «Ogni persona dichiarata colpevole da un tribunale ha il diritto di far esaminare la dichiarazione di colpevolezza o la condanna da una giurisdizione superiore. L'esercizio di tale diritto, ivi compresi i motivi per cui esso può essere esercitato, è disciplinato dalla legge». Indubbiamente l'applicazione dell'art. 131-*bis* del codice penale presuppone un riconoscimento della commissione del fatto reato.

Anche questa interpretazione converge sul tema della costituzionalità della stessa norma di cui all'art. 411, comma 1-*bis*.

Per inciso, lo aprirebbe per identiche ragioni anche con riferimento alla sentenza predibattimentale inappellabile per tenuità del fatto di cui all'art. 469 del codice di procedura penale — espressamente non impugnabile — ma è fattispecie non attaccabile in questa sede per difetto di rilevanza concreta in questo giudizio.



In conclusione l'interpretazione della Cassazione tenta di salvare la costituzionalità dell'istituto ricostruendolo però in maniera incompatibile con il dato sistematico, testuale e teleologico ma obiettivamente compatibile con la (odierna) norma positiva di cui all'art. 410-bis del codice di procedura penale che non prevede il ricorso in Cassazione o altra forma di impugnazione per i provvedimenti di archiviazione e limita le impugnazioni rendendole interne all'ufficio - e limitate alla causa di nullità.

Questa lettura, se salva un solo profilo di costituzionalità impedendo che un provvedimento pregiudizievole e non impugnabile venga iscritto nel casellario, come una coperta troppo corta, lascia scoperti altri e, ad avviso di chi scrive, insuperabili problemi di costituzionalità che possono essere risolti solo con una prospettiva inversa, ma definitiva e completa, ovvero la iscrivibilità del provvedimento di archiviazione per tenuità del fatto e contemporaneamente la incostituzionalità dell'art. 410-bis del codice di procedura penale nella parte in cui non consente l'impugnazione del provvedimento di archiviazione per tenuità del fatto.

Si tratta dunque a ben vedere di un problema che nasce da un mancato coordinamento legislativo tra la nuova normativa della tenuità del fatto e il preesistente art. 409, comma 6, che a sua volta non è stato colto quando si è introdotta la norma di cui all'art. 410-bis del codice di procedura penale e dell'art. 411, comma 1-bis, nella parte in cui continua a non prevedere la impugnazione della ordinanza di archiviazione per tenuità del fatto.

In subordine deve ritenersi che il contraddittorio con l'indagato di cui all'art. 411, comma 1-bis sia incostituzionale per le ragioni esposte.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 410-bis del codice di procedura penale e 411, comma 1-bis, con riguardo agli articoli 3; 111 comma secondo, 112 della Costituzione nella parte in cui non prevedono l'impugnabilità della ordinanza di archiviazione; in subordine dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità per contrasto con l'art. 3 della Costituzione dell'art. 411, comma 1-bis del codice di procedura penale;*

*Sospende il procedimento e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Manda alla Cancelleria per la notifica della presente ordinanza alle parti in causa e la comunicazione al pubblico ministero in sede, al Presidente del Consiglio e per la comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Nuoro il 19 marzo 2018

*Il Giudice: PUSCEDDU*

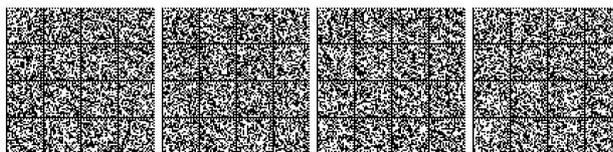
18C00185

N. 131

*Ordinanza del 10 maggio 2018 del Tribunale di Palermo nel procedimento civile promosso da Salvaggio Rosa Maria in proprio e n.q. di titolare della ditta «Salvaggio di Saverio di Rosa Maria Salvaggio» contro Commissione Provinciale per l'Artigianato della provincia di Palermo - CCIAA di Palermo e Commissione regionale per l'Artigianato per la Regione Sicilia presso la Regione Siciliana, Assessorato Regionale alla Cooperazione*

**Mafia e criminalità organizzata - Codice delle leggi antimafia - Informazione interdittiva antimafia - Divieti e decadenze, conseguenti alla misura, relativi ai provvedimenti e alle attività indicati dall'art. 67 del decreto legislativo n. 159 del 2011 - Esclusione dei provvedimenti che siano mero presupposto dell'esercizio del diritto di iniziativa economica privata - Mancata previsione.**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), artt. 89-bis e 92, commi 3 e 4.



## TRIBUNALE DI PALERMO

SEZIONE V CIVILE

SPECIALIZZATA

IN MATERIA DI IMPRESA

Il Tribunale, composto dai signori:

dott.ssa Caterina Ajello Presidente

dott.ssa Claudia Turco Giudice

dott.ssa Rachele Monfredi Giudice rel. est.

sciogliendo la riserva assunta all'esito dell'udienza camerale del 6 aprile 2018;

Rilevato che — il procedimento è stato introdotto da Salvaggio Rosa Maria in proprio e n.q. di titolare della ditta «Salvaggio di Saverio di Rosa Maria Salvaggio», con ricorso volto a ottenere l'annullamento della cancellazione della ditta dall'albo delle imprese artigiane, disposta dalla commissione provinciale per l'artigianato della Provincia di Palermo, con nota del 30 maggio 2016 e decorrenza in pari data;

— «il giudizio di impugnazione dinanzi all'autorità giudiziaria della decisione della Commissione Regionale per l'artigianato, previsto e disciplinato dall'art. 7, sesto comma, della legge n. 443 del 1985, investe la legittimità dell'atto di iscrizione, modificazione e cancellazione dell'albo, ed ha come parti necessarie, oltre al pubblico ministero, che deve essere necessariamente sentito, il soggetto della cui iscrizione si discute, la Commissione Regionale autrice dell'atto impugnato, ed il soggetto — eventualmente diverso — che abbia sollecitato l'adozione di tali provvedimenti avvalendosi della facoltà accordata dal quinto comma dell'art. 7» (*cf.* Cass. sez. L. n. 16195/03);

— nel caso di specie è stato sentito il PM e si sono costituiti la commissione provinciale per l'Artigianato della Provincia di Palermo presso la Camera di Commercio, nonché l'assessorato regionale alle attività produttive presso il quale è costituita la commissione regionale Artigianato;

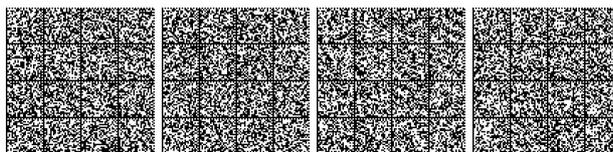
— è pacifico, oltre che documentalmente dimostrato, che la ricorrente — prima di adire questo Tribunale — ha impugnato il provvedimento di cancellazione proponendo, con raccomandata ricevuta il 21 giugno 2016 (all. 2), ricorso gerarchico dinanzi alla commissione regionale competente nel rispetto del disposto dell'art. 7 co. 5° l. 443/1985;

— è altrettanto pacifico che non vi è stata alcuna pronuncia da parte della competente commissione regionale la quale (stando a quanto si evince dalle note difensive depositate dall'avvocatura dello Stato nell'interesse dell'assessorato), «scaduta il 2 agosto 2016, non è stata ancora ricostituita. Del che è stata informata controparte»;

Ritenuto che — «in tema di cancellazione dall'albo delle imprese artigiane, la competenza del tribunale della sede della Commissione regionale per l'artigianato sussiste — in base alla regola generale del foro del convenuto (inderogabile, nell'ipotesi, per il previsto intervento nel procedimento del pubblico ministero) — non solo quando oggetto dell'impugnazione sia il provvedimento emesso da detta commissione sul ricorso gerarchico "improprio" contro la decisione della commissione provinciale (art. 11 legge n. 860 del 1956), ma anche allorché la commissione regionale non abbia provveduto sull'indicato ricorso amministrativo, lasciando inutilmente trascorrere il termine di 90 giorni, previsto dall'art. 6 d.P.R. n. 1199 del 1971, riferibile ad ogni ricorso gerarchico, proprio o improprio, la scadenza del quale, in difetto di specifica disposizione contraria, ha valore di provvedimento negativo imputabile all'organo superiore» (*cf.* Cass. sez. 1 civ. n. 700/97);

— alla stregua di tale principio va disattesa la preliminare eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dal P.M. e dalla commissione provinciale, come pure quella formulata dall'avvocatura volta a far valere il difetto di legittimazione passiva della commissione regionale (*cf.* Cass. sez. 1<sup>a</sup> civ. n. 2798/97);

— la competenza è del Tribunale in composizione collegiale che decide con decreto ex artt. 739 cpc reclamabile in corte d'Appello (*cf.* Cass. sez. 1<sup>a</sup> civ. n. 8703/00);



## OSSERVA

«Il giudizio di impugnazione dinanzi all'autorità giudiziaria della decisione della Commissione Regionale per l'artigianato, previsto e disciplinato dall'art. 7, sesto comma, della legge n. 443 del 1985, investe la legittimità dell'atto di iscrizione, modificazione o cancellazione dall'albo» (*cf.*: Cass. sez. 1ª civ. n. 700/97 già cit.). «Nelle controversie relative all'impugnazione delle deliberazioni adottate dalle Commissioni regionali per l'artigianato in materia di iscrizione, modificazione e cancellazione dall'Albo, l'art. 7, comma sesto, della legge n. 443 del 1985 prevede che il Tribunale possa incidere in modo diretto sul provvedimento reso dalla Commissione regionale, ordinando, ovvero disponendo la modifica o la cancellazione della iscrizione. A un tal riguardo l'onere della prova dei fatti impeditivi della iscrizione in quell'albo incombe sul soggetto che contesta la legittimità della iscrizione, il quale resta altresì esposto alle conseguenze negative della perdurante incertezza di tali fatti nel momento in cui la causa deve essere decisa» (*cf.*: Cass. sez. 1ª civ. n. 22609/04).

Nel caso di specie, il provvedimento di cancellazione dall'albo delle imprese artigiane adottato dalla commissione provinciale nei confronti della ricorrente (*cf.*: all. 1 prod. ricorrente e comm. prov.) richiama il disposto degli artt. 67 e 89 bis del decreto legislativo 159/11 e si fonda sulla nota della Prefettura di Palermo del 4 febbraio 2016 con la quale fu comunicata, ai sensi dell'art. 91 co. 7 bis decreto legislativo 159/16, l'adozione in pari data, nei confronti della ricorrente medesima, di informazione antimafia interdittiva n. 13174/16 (all. 2 prod. comm. Prov.).

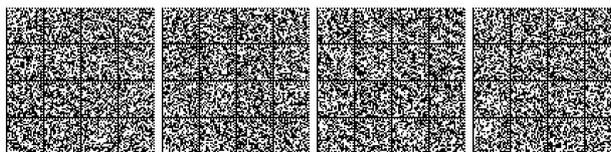
Ciò posto, alla luce dei principi sopra richiamati in ordine alla natura e alla struttura del procedimento, va innanzitutto chiarito che questo collegio giudicante non è chiamato a verificare la sussistenza dei presupposti della informazione interdittiva prefettizia (verifica devoluta all'AGA), quanto piuttosto a sindacarne le conseguenze verificando, in particolare, se l'adozione di tale misura, a sua volta, integri oppure no — tesi quest'ultima sostenuta dalla ricorrente — i presupposti per la cancellazione del destinatario dall'albo delle imprese artigiane.

Ai fini di tale verifica, s'impone una ricostruzione della disciplina dettata in proposito dal decreto legislativo 159/11 così come successivamente modificato e integrato (c.d. codice antimafia) che prenda le mosse da quella relativa agli «effetti delle misure di prevenzione» dettata dall'art. 67, per poi soffermarsi su quella (invero assai poco sistematica) contenuta nel libro II recante nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia (artt. 82 e ss.) e, più in particolare, sulla portata dell'art. 89 bis (introdotto con il d. l. n. 153/14) che, secondo la tesi di parte resistente, comporterebbe la generalizzata estensione al settore delle autorizzazioni, prima «governato» dalla comunicazione antimafia, degli effetti dell'informazione antimafia, originariamente limitati al settore della contrattazione e dei finanziamenti pubblici.

Orbene, l'art. 67 co. 1ª del codice antimafia ricollega all'applicazione di una misura di prevenzione con provvedimento definitivo il divieto di ottenere benefici, erogazioni pubbliche, autorizzazioni, concessioni e iscrizioni di vario genere, comprese «altre iscrizioni o provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali comunque denominati» (co. 1º lett. *f*), nonché la decadenza di diritto da quelli già ottenuti (co. 2º). La norma attribuisce inoltre al Tribunale il potere: di anticipare in via cautelare i suddetti effetti, disponendo divieti provvisori e sospensioni dell'efficacia dei provvedimenti già in essere, «se sussistono motivi di particolare gravità» (co. 3º); di estendere divieti e decadenze, per un periodo di cinque anni a chi conviva con il destinatario della misura e nei confronti di imprese, associazioni società e consorzi dei quali il destinatario della misura sia amministratore o determini in qualsiasi modo scelte e indirizzi (co. 4º); di escludere decadenze e divieti da licenze ed autorizzazioni (eccettuate quelle relative ad armi, munizioni ed esplosivi) nel caso in cui per effetto degli stessi verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla famiglia (co. 5º).

La disciplina sulla documentazione antimafia — che con l'art. 82 istituisce la banca dati nazionale unica della documentazione antimafia — costituisce un ulteriore strumento di prevenzione nel contrasto alla criminalità organizzata, che si accompagna, con la medesima *ratio*, agli strumenti di prevenzione giurisdizionale. Si tratta di uno strumento di natura amministrativa che anticipa ulteriormente il momento dell'intervento, con particolare riguardo — quanto meno nell'impostazione originaria — al settore della contrattazione pubblica e dell'erogazione di finanziamenti pubblici.

In particolare, l'art. 83 co. 1º individua i soggetti pubblici tenuti all'acquisizione della documentazione antimafia prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici, ovvero prima di rilasciare o consentire i provvedimenti indicati nell'articolo 67, mentre l'art. 84 definisce tale documentazione distinguendo la comunicazione antimafia e l'informazione antimafia.



La prima (co. 2°) — che consiste nell'attestazione dell'insussistenza o meno di una delle cause di decadenza, sospensione o divieto di cui all'art. 67 — è volta a verificare la presenza o meno delle suddette ipotesi che scaturiscono dall'applicazione di misure di prevenzione; la seconda (co. 3°) comporta, oltre alle verifiche dei presupposti contenuti nella comunicazione, il controllo della sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese.

La comunicazione è acquisita mediante la consultazione della banca dati nazionale unica direttamente dai soggetti autorizzati indicati nell'art. 97 co. 1° mentre, nei casi indicati dall'art. 88 co. 2, 3, e 3 bis — vale a dire laddove la consultazione evidenzia una delle cause ostative sopra indicate, ovvero sia eseguita per un soggetto non censito — la comunicazione è rilasciata dal prefetto all'esito delle necessarie verifiche, volte ad accertare la corrispondenza dei motivi ostativi emersi alla situazione aggiornata del soggetto sottoposto ad accertamenti.

La comunicazione interdittiva (ove) emessa dal prefetto comporta la revoca delle autorizzazioni e delle concessioni, nonché il recesso dai contratti in corso (artt. 88 co. 4 bis e 4 ter aggiunti con il decreto legislativo 153/14) da parte dei soggetti richiedenti che, in caso di mancato rispetto dei termini da parte del prefetto, abbiano agito sulla base di autocertificazione.

L'informazione — come già evidenziato — richiede anche la verifica relativa alla sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa — ed è rilasciata dal prefetto. I soggetti pubblici indicati nell'art. 83 co. 1° sono tenuti a chiederla prima prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici, ovvero prima di rilasciare o consentire i provvedimenti indicati nell'articolo 67, che superino determinate soglie di valore indicate nell'art. 91 o che riguardino prescindere dalle soglie di valore) settori sensibili. individuati con regolamento dal Ministro delle infrastrutture dei trasporti e dal Ministro dello sviluppo economico.

Ove all'esito della consultazione della banca dati non emerga alcuna delle cause ostative previste dall'art. 67, né emerga tentativo di infiltrazione mafiosa di cui all'art. 84 co. 4°, viene rilasciata informazione liberatoria recante l'attestazione che la stessa è emessa utilizzando il collegamento alla banca dati nazionale unica.

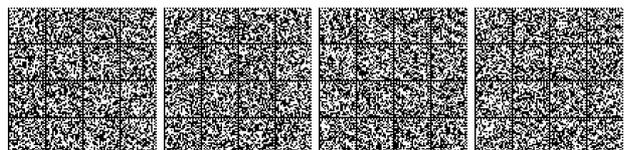
Ove invece la consultazione della banca dati evidenzia una causa ostativa, il Prefetto dispone le necessarie verifiche e rilascia informazione interdittiva, formulando la valutazione alla luce delle fonti indicate dall'art. 84 co. 4°, come pure dall'art. 91 co. 6° (che fa riferimento a provvedimenti di condanna anche non definitiva per reati strumentali all'organizzazione mafiosa uniti anche ad altri elementi concreti da cui risulti il rischio di un'agevolazione anche indiretta dell'organizzazione) richiamato dall'art. 84 co. 3° e, ancora, dall'art. 93 (che prevede il potere di accesso ai cantieri) al quale rinvia l'art. 84 co. 4° lett. d).

L'informazione interdittiva comporta il divieto di ottenere nuove autorizzazioni, provvedimenti e/o contratti, ma anche la revoca delle autorizzazioni e delle concessioni, nonché il recesso dai contratti in corso (art. 92 co. 3 e 4 e 94 co. 2° sostituiti con il decreto legislativo 153/14) da parte dei soggetti richiedenti, che nei casi di somma urgenza, ovvero in caso di mancato rispetto dei termini da parte del prefetto, abbiano agito sulla base di autocertificazione.

L'informazione interdittiva è inoltre comunicata tempestivamente anche in via telematica, non solo ai soggetti richiedenti che agiranno nei termini sopra indicati, ma — «ai fini dell'adozione degli ulteriori provvedimenti di competenza di altre amministrazioni» — anche a una serie di altri soggetti «pubblici» secondo quanto disposto dall'art. 91 co. 7 bis che, alla lettera c), tra tali soggetti contempla la camera di commercio del luogo dove ha sede legale l'impresa oggetto di accertamento.

L'informazione antimafia interdittiva, richiesta solo per operazioni che superino certe soglie di valore, ovvero poste in essere in settori particolarmente sensibili — a differenza della comunicazione, che ha una valenza «ricognitiva» dell'esistenza di cause di revoca, decadenza o divieto tipizzate — è il frutto di una valutazione dell'autorità prefettizia che, fondandosi su una serie di elementi sintomatici, esprime un motivato giudizio, in chiave preventiva, circa il pericolo di infiltrazione mafiosa all'interno dell'impresa, interdicensi l'inizio o la prosecuzione di qualsivoglia rapporto contrattuale con l'Amministrazione o l'ottenimento di qualsiasi sussidio, beneficio economico o sovvenzione e determinando la revoca di quelli già eventualmente in essere.

In questo quadro s'inserisce l'art. 89 bis, anch'esso introdotto con il decreto legislativo n. 153/14 (e rubricato: accertamento di tentativi di infiltrazione mafiosa in esito alla richiesta di comunicazione antimafia) secondo il quale, ove in esito alle verifiche di cui all'art. 88 co. 2° — vale a dire quelle compiute dal prefetto consultando la banca dati ai fini del rilascio della comunicazione — «venga accertata la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa», il prefetto adotta comunque un'informazione antimafia interdittiva e ne dà comunicazione ai soggetti richiedenti, senza emettere la comunicazione richiesta, della quale l'informazione adottata tiene luogo.



La norma in questione ha esteso al settore delle autorizzazioni, tradizionalmente inciso dalle comunicazioni antimafia, gli effetti delle informazioni, ampliando l'ambito di rilevanza del tentativo di infiltrazione mafiosa. Trattasi di una previsione che — secondo la lettura e l'interpretazione che ne dà il Consiglio di Stato (*cf.* sez. III, sent. n. 565/17) — è coerente con l'impostazione del decreto legislativo 159/11 (c.d. codice antimafia) e con il tendenziale progressivo superamento (che dal predetto codice si evince) della «rigida bipartizione tra comunicazioni antimafia, applicabili alle autorizzazioni, e informazioni antimafia, applicabili ad appalti, concessioni, contributi ed elargizioni».

Tale impostazione, tipica della precedente legislazione, aveva infatti mostrato la corda, entrando in crisi — scrive il CdS — «a fronte della sempre più frequente constatazione empirica che la mafia tende a infiltrarsi, capillarmente, in tutte le attività economiche, anche a quelle soggette a regime autorizzatorio (o a s.c.i.a.), e che un'efficace risposta da parte dello Stato alla pervasività di tale fenomeno criminale, rimane lacunosa e finanche illusorio nello stesso settore dei contratti pubblici, delle sovvenzioni e delle concessioni, se la prevenzione del fenomeno mafioso non si estende al controllo e all'eventuale interdizione di ambiti economici nei quali, più frequentemente, la mafia si fa direttamente o indirettamente, imprenditrice ed espleta la propria attività economica».

Da qui la necessità di un intervento normativo che superasse la «reciproca impermeabilità tra le comunicazioni antimafia richieste per le autorizzazioni e le informazioni antimafia rilasciate per i contratti», necessità recepita dal legislatore con la l. 136/10 (intitolata Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al governo in materia di normativa antimafia) che tra l'altro, con l'art. 2 co. 1° lett. c, ha previsto l'istituzione della banca dati nazionale unica della documentazione antimafia con immediata efficacia delle informative antimafia negative su tutto il territorio nazionale, senza differenziare le autorizzazioni dalle concessioni e dai contratti e dunque, includendo «quei rapporti che, per quanto oggetto di mera autorizzazione, hanno un impatto fortissimo e potenzialmente devastante su beni e interessi pubblici».

Secondo il Consiglio di Stato, l'art. 89 bis introdotto nel 2014 — in totale coerenza con la logica appena evidenziata, sottesa alla disciplina dettata dal codice antimafia del 2011 — è una norma non già «attributiva di un nuovo potere sostanziale... ma ha al più carattere specificativo e procedimentale». Osserva il Consiglio di Stato che:

— le perplessità sollevate in ordine all'applicazione di tale disposizione anche alle ipotesi in cui non vi sia un rapporto contrattuale con la pubblica amministrazione, non hanno ragion d'essere, «posto che anche in ipotesi di attività soggette a mera autorizzazione, l'esistenza di infiltrazioni mafiose inquina l'economia legale, altera il funzionamento della concorrenza e costituisce una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica»;

— «la prevenzione contro l'inquinamento dell'economia legale ad opera della mafia ha costituito e costituisce tuttora una priorità per il legislatore»;

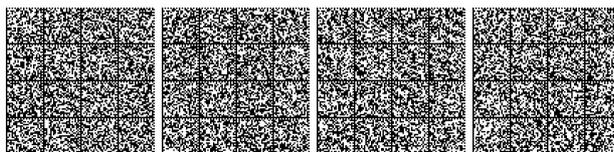
— «lo Stato non riconosce dignità e statuto di operatori economici, e non più soltanto nei rapporti con la pubblica amministrazione, a soggetti condizionati, controllati, infiltrati ed eterodiretti dalle associazioni mafiose», sulla base di una valutazione «che ha natura preventiva e non sanzionatoria, è dunque avulsa da qualsivoglia logica penale o *lato sensu* punitiva» e «costituisce un severo limite all'iniziativa economica privata», «giustificato dalla considerazione che il metodo mafioso, per sua stessa ragion d'essere, costituisce un danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, già sul piano dei rapporti tra privati (prima ancora che in quello con le pubbliche amministrazioni), oltre a porsi in contrasto con l'utilità sociale, limite quest'ultimo allo stesso esercizio della proprietà privata».

Orbene, questo Tribunale non può che condividere i principi espressi dal Consiglio di Stato in ordine alla pervasività e alla profonda lesività dell'infiltrazione mafiosa nell'economia e alla conseguente necessità di una risposta efficace da parte dello Stato che si estenda a tutto campo e che dunque — elidendo in radice la libertà di iniziativa economica privata assicurata dall'art. 41 co. 1° della Costituzione — sostanzialmente elimini dal circuito dell'economia legale, e non solo da quello dei rapporti con la PA, i soggetti economici «infiltrati» dalle associazioni mafiose che, in quanto tali, quella iniziativa esercitano in contrasto con l'utilità sociale e in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana (art. 41 co. 2° Cost.).

Reputa tuttavia questo Tribunale che una legislazione che affidi tale radicale risposta a un provvedimento amministrativo quale è l'informazione prefettizia — sostanzialmente equiparandolo negli effetti a un provvedimento giurisdizionale definitivo — ponga seri dubbi di costituzionalità in relazione agli artt. 3 e 41 della Costituzione.

Né — alla luce della giurisprudenza costituzionale (*cf.* Corte Cost. 4/56, 83/66, 226/76, 387/96) — la natura non contenziosa del presente procedimento è di ostacolo alla remissione della questione alla Consulta.

Invero non può dubitarsi del fatto che «i poteri amministrativi antimafia, pur sorretti da un'ampia sfera di discrezionalità, non sfuggono al sindacato giurisdizionale e al principio di legalità anche alla luce della ricerca di un punto di equilibrio tra l'osservanza dei principi costituzionali della presunzione di innocenza e della libertà di iniziativa economica privata, da un lato, e la conduzione della più efficace azione di contrasto della criminalità organizzata dall'altro» (*cf.* Cons. St. sez. V n. 2460/10 e sez. VI n. 3645/11).



È tuttavia irragionevole, a parere di questo Tribunale, ricollegare al rilascio dell'informazione interdittiva, dunque a un provvedimento di natura amministrativa, gli stessi effetti — vale a dire il divieto generalizzato di ottenere tutti i «provvedimenti» indicati nel comma 1° dell'art. 67 del codice antimafia e la decadenza di diritto, pure generalizzata, da tutti quelli eventualmente già ottenuti (co. 2°) — che il predetto art. 67 ricollega all'applicazione con provvedimento definitivo di una misura di prevenzione, vale a dire alla definitività di un provvedimento di natura giurisdizionale, come tale per definizione garantito dal punto di vista procedimentale e più stringente nei presupposti da quello sostanziale.

Tanto più tale soluzione appare irragionevole ove si consideri che:

— nel caso dell'informazione prefettizia l'effetto — stante il disposto dell'art. 91 co. 7 bis sopra citato — è immediato, non già subordinato alla definitività del provvedimento;

— l'autorità amministrativa non può (perché non è previsto dalla legge) procedere ad alcuna esclusione dalle decadenze e dai divieti, a differenza di quanto può fare il Tribunale in forza dell'art. 67 co. 5° (pure sopra citato), «allorquando per effetto degli stessi verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla famiglia».

Invero — come si evince dalla motivazione della sentenza n. 4/18 della Corte Costituzionale (investita dal TAR Sicilia della questione di legittimità dell'art. 89 bis per eccesso di delega) — l'estensione degli effetti dell'informazione interdittiva, e dunque della rilevanza del tentativo di infiltrazione mafiosa, al di là del settore dei contratti con la P.A. e dei finanziamenti pubblici e, in particolare, l'estensione dell'inibitoria e della decadenza di diritto derivanti dal rilascio dell'informazione interdittiva ai provvedimenti in senso lato autorizzatori, è rispettosa dei limiti della delega.

Osserva infatti la Consulta che il legislatore delegante, «prendendo evidentemente le mosse dalla situazione di estrema gravità ravvisabile nel tentativo di infiltrazione mafiosa, ha concesso al legislatore delegato di introdurre ipotesi in cui tale infiltrazione, alla quale corrisponde l'adozione di un'informazione antimafia, giustifichi un impedimento non alla sola attività contrattuale della Pubblica Amministrazione ma anche ai diversi contatti che con essa possano realizzarsi nei casi indicati dall'art. 67 decreto legislativo 159/11».

Tale estensione supera anche la censura di costituzionalità concernente la violazione dell'art. 3 (pure sollevata dal TAR Sicilia) atteso che, osserva la Corte, «la fattispecie si riconnette a una situazione di particolare pericolo dell'economia legale, perché il tentativo d'infiltrazione mafiosa viene riscontrato all'esito di una nuova occasione di contatto con la PA, che, tenuta a richiedere la comunicazione antimafia in vista di una dei provvedimenti indicati dall'art. 67 decreto legislativo 159/11 si imbatte in una precedente documentazione antimafia interdittiva».

Se tuttavia non è manifestamente irragionevole (come osserva la Corte) che, a fronte di un tentativo d'infiltrazione mafiosa così rilevato, «il legislatore reagisca prevedendo l'inibizione sia delle attività contrattuali con la pubblica amministrazione, sia di quelle in senso lato autorizzatorie, prevedendo l'adozione di un'informazione antimafia interdittiva che produce gli effetti della comunicazione antimafia»; posto che tra gli effetti dell'informazione, come già rilevato, vi è pure la revoca generalizzata di tutti i «provvedimenti» già ottenuti; reputa questo Tribunale che — per le ragioni sopra illustrate — sia irragionevole ricomprendere nella sfera d'incidenza dell'inibitoria, ma soprattutto della decadenza, tutti i provvedimenti previsti dall'art. 67, senza escludere quelli che sono mero presupposto dell'esercizio di un'attività imprenditoriale privata che non comporti alcun rapporto con la Pubblica Amministrazione e alcun impatto, neppure potenziale, su beni e interessi pubblici.

Travolgere per effetto dell'informazione interdittiva — che rappresenta il punto più avanzato di tutela, esigendo la ricorrenza di elementi meno stringenti rispetto a quelli necessari per l'adozione di misure giurisdizionali — anche i provvedimenti, quale quello che viene in rilievo nel caso di specie (iscrizione all'albo delle imprese artigiane), che sono esclusivamente funzionali all'esercizio di un'attività imprenditoriale puramente privatistica, significa sostanzialmente espungere un soggetto dal circuito dell'economia legale privandolo in radice del diritto, sancito dall'art. 41 della Costituzione, di esercitare l'iniziativa economica e ponendolo in tutto e per tutto nella stessa situazione di colui che risulti destinatario di una misura di prevenzione definitiva adottata in sede giurisdizionale, anzi in una situazione deteriore ove si consideri il potere derogatorio attribuito al Tribunale dal comma 5° dell'art. 67.

Orbene, il quadro normativo fino a ora delineato, così come interpretato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, conduce invece proprio a tale conclusione e — benché la Consulta, con la sentenza 4/18 già citata, abbia altresì affermato che «naturalmente spetta alla giurisprudenza comune in sede di interpretazione del quadro normativo, decidere in quali casi e a quali condizioni il legislatore delegato abbia inteso attribuire all'informazione antimafia, gli effetti della comunicazione antimafia» — reputa questo tribunale che non sia possibile procedere a un'interpretazione costituzionalmente orientata che valorizzi tale distinzione.



Un'interpretazione di tal fatta incontra innanzitutto un ostacolo testuale nella formulazione delle norme che (oltre a essere frutto di una tecnica legislativa poco sistematica e dense di rinvii reciproci) prevedono espressamente la revoca di autorizzazioni e concessioni.

Incontra inoltre un ostacolo ancora più difficile da superare, nella costante lettura della norma data dalla giurisprudenza amministrativa — nella cui giurisdizione ricade non solo il sindacato sui presupposti della misura, ma pure quello relativo, non a caso, alla gran parte dei provvedimenti consequenziali — e in particolare dal Consiglio di Stato, la cui interpretazione trattandosi di giurisdizione superiore non può non assurgere al rango di «diritto vivente».

*P.Q.M.*

*Visto l'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87*

*Solleva questione di legittimità costituzionale degli articoli 92 co. 3° e 4° e 89 bis del decreto legislativo 159 del 2011 in relazione agli articoli 3 e 41 della Costituzione, nella parte in cui non escludono dai divieti e dalle decadenze conseguenti all'informazione interdittiva antimafia i provvedimenti previsti dall'art. 67 del medesimo decreto che siano mero presupposto dell'esercizio del diritto di iniziativa economica privata;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;*

*Sospende la decisione sul ricorso proposto da Salvaggio Rosa Maria n.q. avverso la cancellazione della ditta dall'albo delle imprese artigiane, disposta dalla commissione provinciale per l'artigianato della Provincia di Palermo, con nota del 30 maggio 2016 e decorrenza in pari data;*

*Manda alla cancelleria di:*

— *notificare la presente ordinanza alle parti in causa, al Pubblico Ministero in sede e al Presidente del Consiglio dei Ministri;*

— *comunicare la presente ordinanza al Presidente del Senato e al Presidente della Camera dei Deputati;*

— *effettuare gli altri adempimenti di rito.*

Palermo, li 6 aprile 2018

*Il Presidente: AJELLO*

*Il Giudice rel. est: MONFREDI*

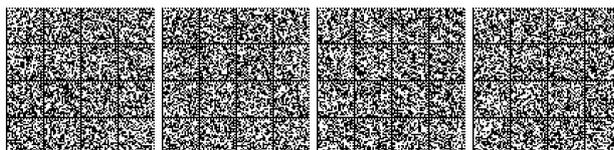
18C00186

N. 132

*Ordinanza dell'11 maggio 2018 della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Regione siciliana nel procedimento di controllo relativo al Comune di Pozzallo*

**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale - Possibilità per gli enti locali che, pur avendo avviato la procedura di riequilibrio, non hanno presentato il piano entro il termine previsto dall'articolo 243-bis, comma 5, del decreto legislativo n. 267 del 2000 ovvero entro i termini previsti per l'approvazione del bilancio di previsione 2015, di deliberare un nuovo piano entro il 30 aprile 2017 a condizione dell'avvenuto conseguimento di un miglioramento di bilancio - Limiti all'applicazione della procedura coattiva di dichiarazione di dissesto e sospensione di procedure eventualmente avviate.**

– Decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244 (Proroga e definizione di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2017, n. 19, art. 5, comma 11-*septies*; legge 27 febbraio 2017, n. 19 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, recante proroga e definizione di termini. Proroga del termine per l'esercizio di deleghe legislative), art. 1, comma 1.



## CORTE DEI CONTI

## SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nell'adunanza pubblica del 4 aprile 2018, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo - presidente;  
Francesco Albo - consigliere;  
Luciano Abbonato - consigliere;  
Sergio Vaccarino - primo referendario;  
Gioacchino Alessandro - primo referendario - relatore;

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Visto l'art. 2 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, nel testo sostituito dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sugli enti locali e successive modificazioni (TUEL);

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante «Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012» convertito, con modifiche, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto l'art. 243-*bis* del TUEL - Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera *r*), del decreto-legge del 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto l'art. 243-*quater* del TUEL - Esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e controllo sulla relativa attuazione, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera *r*), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, che, nell'ambito della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, prevede l'adozione di linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, ai fini dell'istruttoria e dell'esame del piano di riequilibrio da parte della Commissione per la stabilità degli enti locali di cui all'art. 155 del TUEL;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 16/SEZAUT/2012/INPR contenente le linee guida ed i criteri per l'istruttoria del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-*quater* del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) come introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera *r*) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con legge 7 dicembre 2012, n. 213;

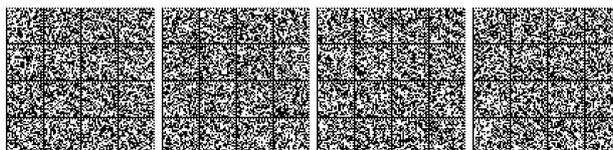
Viste le deliberazioni della Sezione delle autonomie n. 1/SEZAUT/2013/QMIG e n. 13/SEZAUT/2013/QMIG sul rapporto tra procedura di riequilibrio e «dissesto guidato»;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 22/SEZAUT/2013/QMIG, sulla natura del termine per la presentazione del piano, sulle condizioni di ammissibilità del piano e sui poteri istruttori della sezione regionale di controllo competente;

Vista le deliberazioni della Sezione delle autonomie n. 11/SEZAUT/2013/INPR, n. 22/SEZAUT/2014/QMIG e n. 9/SEZAUT/2017/QMIG sulla perentorietà dei termini della procedura di riequilibrio e sull'eccezionalità delle norme sulla loro modifica;

Richiamata la deliberazione di questa sezione n. 59/2016/PRSP del 24 febbraio 2016 con cui si è accertata la violazione del termine perentorio prescritto dall'art. 243-*bis*, comma 5, del TUEL entro cui il Comune di Pozzallo avrebbe dovuto concludere la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (avviata con deliberazione consiliare n. 50 del 24 luglio 2014) e, conseguentemente, è stata disposta l'applicazione dell'art. 243, comma 7, del TUEL ai fini della dichiarazione del dissesto finanziario;

Richiamata, altresì, la sentenza delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti n. 12/2016/EL del 20 aprile 2016, depositata il 13 giugno 2016, con cui è stato definito — con rigetto del ricorso — il giudizio ad istanza di parte del Comune di Pozzallo ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 5, avverso la citata deliberazione;



Vista la nota n. prot. 3386 in data 1° marzo 2017, trasmessa (solo) per conoscenza a questa Sezione di controllo, con cui il commissario *ad acta* dell'Assessorato regionale delle autonomie locali presso il Comune di Pozzallo - nominato per dare esecuzione alla surriferita deliberazione n. 59/2016/PRSP — ai sensi del combinato disposto dell'art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL e dell'art. 109-*bis* dell'O.R.EE.LL. — comunicava all'assessorato di sospendere ogni iniziativa tesa alla dichiarazione di dissesto a seguito dell'entrata in vigore della disposizione di cui all'art. 5, comma 11-*septies* del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, introdotto dalla legge di conversione 27 gennaio 2017, n. 19;

Vista la conseguente deliberazione del consiglio comunale di Pozzallo n. 23 del 26 aprile 2017, avente ad oggetto: «Decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2017, n. 19 recante: «Proroga e definizione dei termini». Piano di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243-*bis* del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267» con cui l'ente adottava un nuovo piano di riequilibrio finanziario;

Vista in merito la relazione del magistrato istruttore n. prot. 67924667 del 13 ottobre 2017;

Vista la successiva richiesta di rimodulazione del predetto piano di riequilibrio del Comune di Pozzallo ai sensi dell'art. 1, commi 888 e 889, della legge n. 205 del 2017 (n. prot. Cdc 323 del 15 gennaio 2017);

Vista le ordinanze del presidente della sezione n. 86/2018/CONTR e n. 87/2018/CONTR in data 14 febbraio 2017 con cui la sezione è stata convocata in camera di consiglio per trattare le osservazioni relative all'approvazione del nuovo piano di riequilibrio e pronunciarsi sulla richiesta di rimodulazione del nuovo piano;

Vista l'ordinanza n. 51/2017/PRSP con cui, nella suddetta camera di consiglio, il collegio ha disposto di instaurare del contraddittorio con l'ente sulle questioni sottoposte all'esame della sezione, e di rinviare ad adunanza pubblica, assegnando termine all'ente per depositare osservazioni;

Vista le ordinanze del presidente della sezione n. 110/2018/CONTR e 114/2018/CONTR con cui si è fissata per la discussione in contraddittorio con l'ente, dapprima l'adunanza pubblica del 19 marzo 2018, e quindi, a seguito dell'istanza di rinvio formulata dall'ente, quella odierna, con termine a favore dell'ente di tre giorni liberi prima per far pervenire eventuali memorie;

Vista la memoria trasmessa dall'ente in data 30 marzo 2018 (acclarata al prot. della sezione in pari data al n. prot. Cdc 3142) tramite P.E.C., sottoscritta dal sindaco dell'ente e dal prof. avv. Felice Giuffrè, quale rappresentante e difensore del Comune di Pozzallo, giusta procura speciale alla stessa allegata;

Udito all'odierna adunanza pubblica, il magistrato istruttore primo referendario dott. Gioacchino Alessandro; nessuno presente per l'ente;

Ritenuto di doversi pronunciare, nell'esercizio delle competenze decisorie di cui agli articoli 243-*quater* e 243-*bis* del TUEL, sulla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale avviata dal Comune di Pozzallo e sulla richiesta di rimodulazione che ad essa accede;

Ritenuto, pregiudizialmente, di dover sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 11-*septies*, del decreto-legge n. 244 del 2016;

Visti gli articoli 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

#### FATTO

1. Con deliberazione n. 59/2016/PRSP del 24 febbraio 2016 questa Sezione di controllo ha accertato che il piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato dal Comune di Pozzallo ai sensi dell'art. 243-*bis* del TUEL è stato deliberato oltre il termine perentorio di cui all'art. 243-*bis*, comma 5, del TUEL; l'ente aveva, infatti, avviato la procedura (a seguito delle incontrovertibili condizioni di precarietà finanziaria e del giudizio di inadeguatezza delle misure correttive accertati da questa sezione già in occasione dei precedenti controlli finanziari) con deliberazione consiliare n. 50 del 24 luglio 2014 mentre il piano di riequilibrio è stato tardivamente adottato con deliberazione del consiglio comunale n. 119 del 30 dicembre 2014. Conseguentemente, questa sezione, con la citata pronuncia ha disposto l'applicazione dell'art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL per la dichiarazione del dissesto finanziario, sospendendo tuttavia gli effetti (ai sensi dell'orientamento nomofilattico, ex art. 6, comma 4, del decreto-legge n. 174/2012 della Corte dei conti, di cui alla deliberazione della Sezione delle autonomie n. 22/2013/QMIG) per trenta giorni, nelle more dei termini per l'impugnazione della delibera medesima, e sino all'esito dell'eventuale impugnazione. Ha, quindi, ordinato, nel medesimo dispositivo, che — alla scadenza del termine per l'impugnazione e all'esito del relativo giudizio — la deliberazione venisse trasmessa all'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica per gli adempimenti strettamente conseguenziali al deliberato e preordinati alla dichiarazione del dissesto finanziario a norma dell'art. 109 dell'ordinamento regionale delle autonomie locali per la Regione siciliana approvato con legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 (di seguito anche O.R.EE.LL.), richiamato dall'art. 58 della legge regionale 1° settembre 1993, n. 26.



2. Il comune ha impugnato la citata pronuncia innanzi alle sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti ed il ricorso è stato rigettato con sentenza n. 12/2016/EL del 13 giugno 2016. Conseguentemente, questa sezione ha provveduto a comunicare tempestivamente (nota n. prot. 6161 del 20 giugno 2016) l'esito del giudizio davanti all'Assessorato regionale delle autonomie locali per dare seguito ed esecuzione alla pronuncia. L'organo regionale — peraltro attivatosi solo in data 14 novembre 2016 — ha emanato il decreto assessoriale n. 268/Serv.3 con cui ha disposto l'intervento sostitutivo del consiglio comunale ai fini della deliberazione della dichiarazione del dissesto finanziario, nominando all'uopo il commissario *ad acta*. Non avendo l'ente spontaneamente ottemperato all'obbligo di legge, il commissario *ad acta* ha, quindi, provveduto a diffidare il consiglio comunale. In particolare, dopo un defatigante giudizio intentato dall'ente (presentato il 30 novembre 2016, per impugnare davanti al T.A.R. il surriferito decreto di nomina del commissario) rigettato con ordinanza cautelare collegiale n. 27 del 12 gennaio 2017 (anch'essa infruttuosamente impugnata dall'ente dinanzi al C.G.A. con appello cautelare del 27 gennaio 2017), il commissario *ad acta* provvedeva a convocare il consiglio comunale di Pozzallo, ponendo all'ordine del giorno l'approvazione della dichiarazione di dissesto (*cf.* atto di convocazione del commissario *ad acta* n. prot. 1877 del 25 gennaio 2017), con espresso avvertimento ai consiglieri comunali di deliberare entro il «termine massimo» di trenta giorni (ossia entro il 1° marzo 2017).

3. Senonché proprio allo scadere del termine assegnato dal commissario medesimo al consiglio comunale dell'ente per provvedere alla dichiarazione di dissesto (1° marzo 2017) e dopo che la seduta del 31 gennaio 2017 era andata deserta, è entrata in vigore la disposizione normativa di cui all'art. 5, comma 11-*septies*, del decreto-legge 30 dicembre 2017, n. 244 (c.d. «milleproroghe»), inserita in sede di conversione dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19.

4. Pertanto, con nota n. prot. 3386 in data 1° marzo 2017, trasmessa (solo) per conoscenza a questa Sezione di controllo, il commissario *ad acta* della Regione siciliana presso il Comune di Pozzallo — nominato per dare esecuzione, ai sensi del combinato disposto dell'art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL e dell'art. 109-*bis* dell'O.R.EE.LL., alla richiamata deliberazione di questa sezione n. 59/2016/PRSP, confermata dalla sentenza della Corte dei conti, Sezioni riunite in speciale composizione, n. 12/2016/EL — comunicava al competente Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica di dover sospendere qualsiasi iniziativa sottesa alla dichiarazione di dissesto del Comune di Pozzallo alla luce dell'entrata in vigore dell'art. 5, comma 11-*septies*, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, introdotto dall'art. 1, comma 1, della legge di conversione n. 19 del 27 febbraio 2017.

5. Successivamente, il Comune di Pozzallo ha adottato la deliberazione n. 23 del 26 aprile 2017 (avente ad oggetto: «Decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2017, n. 19, recante: «Proroga e definizione dei termini». Piano di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243-*bis* del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267») con cui ha approvato un «nuovo piano di riequilibrio finanziario pluriennale 2017/2026».

6. Con la nota di deferimento citata in premessa n. prot. 67924667 del 13 ottobre 2017 (anch'essa comunicata all'ente unitamente all'ordinanza del 14 febbraio 2017) il magistrato istruttore chiedeva al presidente di investire il collegio delle questioni relative alla presentazione del nuovo piano di riequilibrio da parte del Comune di Pozzallo, segnalando segnatamente profili preliminari che non necessitano dell'istruttoria della commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali.

7. Frattanto, in data 12 gennaio 2018 il consiglio comunale dell'ente ha approvato la deliberazione n. 2 avente ad oggetto «Legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, commi 888889: Richiesta da avanzare alla Corte dei conti - Sezione regionale di Palermo nonché al Ministero dell'interno per la rimodulazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Pozzallo, con ripiano delle passività e soluzione alle criticità in anni venti», richiesta che ha formalmente trasmesso alla sezione in data 15 gennaio 2018.

8. Il presidente della sezione ha quindi deferito la questione alla sezione, convocando la stessa in camera di consiglio. In particolare, in data 14 febbraio 2018, la Sezione di controllo è stata convocata per pronunciarsi — ai sensi dell'art. 243-*quater* del TUEL — sul «nuovo» piano di riequilibrio del Comune di Pozzallo (procedura avviata con deliberazione consiliare n. 26 del 23 aprile 2016) e sulla sopravvenuta richiesta di rimodulazione avviata con deliberazione n. 2 del 12 gennaio 2018 (poi approvata con successiva deliberazione consiliare n. 7 del 6 marzo 2018, frattanto pervenuta alla sezione).

9. In tale sede, il collegio ha preliminarmente deliberato di instaurare il contraddittorio con l'ente, ritenuto che ai fini della decisione appariva necessario sollevare d'ufficio le questioni pregiudiziali descritte nell'ordinanza interlocutoria sopra richiamata; all'uopo, l'ente è stato invitato a formulare osservazione ed eventuali controdeduzioni in vista dell'odierna adunanza pubblica, previa comunicazione dell'ordinanza e del deferimento, con assegnazione del termine a suo favore dell'ente fino a tre giorni liberi prima per il deposito di memorie. L'udienza, originariamente fissata per il 19 marzo 2018 è stata differita, su richiesta dell'ente, all'odierna data, onde consentire il pieno esplicitarsi delle istanze difensive rappresentate dall'ente, nel pieno rispetto del principio del contraddittorio.



10. In data 30 marzo 2018, in prossimità dell'odierna adunanza, l'ente ha fatto pervenire la memoria (acclarata in pari data al n. prot. Cdc 3142) contenente le controdeduzioni sulle questioni pregiudiziali sollevate dalla sezione nei termini *infra* riportati (*cf.* par. 9 in punto di diritto). All'odierna adunanza, nessuno presente per l'ente, il collegio ha preso atto del deposito della memoria e si è riservato la decisione in camera di consiglio.

## DIRITTO

In punto di diritto occorre muovere da talune premesse generali riguardanti l'istituto della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, di cui oggi la sezione tratta, e le peculiari funzioni attribuite in materia alla Corte dei conti nel rinnovato quadro dei controlli sugli enti locali. Tali premesse di ordine sistematico assumono rilevanza sotto diversi profili: in primo luogo, per quanto attiene alla legittimazione di questa Corte a sollevare questione di legittimità costituzionale nell'ambito dell'odierna attività di controllo; in secondo luogo, esse integrano — quali essenziali premesse ricostruttive dell'istituto del riequilibrio finanziario pluriennale e degli effetti derivanti dal giudizio della sezione — i contenuti delle questioni di legittimità costituzionale che si intendono sollevare in riferimento alla norma che il collegio deve applicare alla fattispecie oggetto del presente controllo.

Queste premesse costituiscono, pertanto, anche ove non espressamente richiamate nel prosieguo, parte integrante del giudizio di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 11-*septies*, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, come modificato in sede di conversione dall'art. 1 della legge 27 febbraio 2017, n. 19, questione che il collegio ritiene di dover sollevare nell'ambito della presente attività di controllo.

### 1. Procedura di riequilibrio e giudizio della Corte dei conti.

L'art. 3 (rubricato «Rafforzamento dei controlli in materia di enti locali») del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge n. 213 del 2012, ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, finalizzata alla prevenzione del dissesto negli enti locali in condizione di grave squilibrio strutturale.

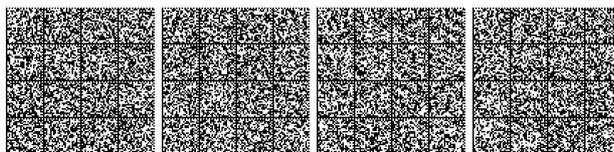
Essa si inserisce in un sistema in cui sono prefigurate, in una graduale articolazione, le situazioni di precarietà delle gestioni amministrative ed in parallelo i rimedi per farvi fronte (*cf.*, Corte dei conti, Sezione delle autonomie, n. 16/2012/INPR).

L'art. 243-*bis* del TUEL e le successive norme inserite nel corpo dello stesso testo normativo hanno, così, regolamentato un ulteriore strumento per assicurare l'obiettivo del risanamento finanziario, prevedendo un'articolata disciplina di cui gli enti locali possono avvalersi.

1.1. In coerenza con il quadro costituzionale (articoli 100 e 103 della Costituzione) e con il sistema dei controlli c.d. finanziari sugli equilibri di bilancio degli enti locali (art. 1, commi 166 e seguenti della legge n. 166/2005; articoli 148 e 148-*bis* del TUEL), il legislatore ha affidato alla Corte dei conti — quale Magistratura istituzionalmente collocata in posizione di terzietà ed indipendenza, garante imparziale degli equilibri di bilancio e della tenuta dei conti pubblici (*cf.* la giurisprudenza costituzionale *infra* richiamata) — il giudizio finale di approvazione o diniego dei piani di riequilibrio nonché la vigilanza sull'esecuzione del piano medesimo (art. 243-*quater*, comma 3, del TUEL).

1.2. Gli esiti negativi dei controlli demandati alla Corte determinano l'obbligo per l'ente di dichiarare il dissesto finanziario, dichiarazione che viene compulsata, in mancanza di spontanea esecuzione, attraverso una spedita procedura coattiva e commissariale avviata dall'assegnazione da parte del prefetto al consiglio comunale dell'ente di un termine non superiore a venti giorni per la dichiarazione di dissesto (*cf.* art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL).

1.3. Le riferite attribuzioni in sede di controllo si aggiungono alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità degli amministratori, dei dipendenti e dei componenti degli organi di revisione che hanno contribuito, con comportamenti dolosi o gravemente colposi, commissivi o omissivi, a cagionare il dissesto finanziario. All'uopo la deliberazione di dissesto va trasmessa con la massima sollecitudine (entro cinque giorni) alla competente procura regionale della Corte dei conti (*cf.* art. 246, comma 2, del TUEL); inoltre, sempre ai suddetti fini, la deliberazione, oltre alla «formale ed esplicita» dichiarazione di dissesto, deve contenere la «valutazione» delle cause del dissesto ed una dettagliata relazione dell'organo di revisione che «analizza» le cause che l'hanno determinato.



1.4. Il carattere di legittimità (*cf. infra* sub punto 3) del peculiare controllo attribuito alle sezioni regionali della Corte dei conti sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale e la natura cogente (*cf. infra* sub punto 2) della pronuncia emessa dalla Magistratura contabile, atta a incidere su posizioni soggettive dell'ente e sulla capacità di autodeterminarsi con effetti inibitori e compulsivi del dissesto, determinano il riconoscimento della «giustiziabilità» delle stesse: l'ente destinatario può impugnare (entro trenta giorni dal deposito) la delibera della Sezione regionale di controllo innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione le quali si pronunciano entro trenta giorni dal deposito del ricorso (art. 243-*quater*, comma 5, TUEL).

1.5. Fino alla scadenza del termine per impugnare e, nel caso di presentazione del ricorso, sino alla relativa decisione, è previsto che le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente siano sospese (art. 243-*quater*, comma 5, TUEL).

1.6. Quale fondamentale regola vincolante di chiusura del sistema, le richiamate disposizioni hanno previsto — nelle ipotesi in cui la Sezione di controllo accerti l'inidoneità (iniziale o sopravvenuta) del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ovvero, prima ancora, l'incapacità di approntare tempestivamente il piano di risanamento — l'obbligo per l'ente di formalizzare quel dissesto finanziario che ha inutilmente o intempestivamente tentato di scongiurare (art. 243-*quater*, comma 7 del TUEL).

2. Occorre, al riguardo, considerare che i comuni e le province ricorrono al piano di riequilibrio pluriennale quando hanno constatato la sussistenza di squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario ed hanno constatato che le misure poste a salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui agli articoli 193 e 194 del TUEL, da assumere obbligatoriamente e con la massima tempestività, non sono sufficienti a riequilibrarlo (art. 243-*bis*, comma 1).

Perciò, anche la deliberazione di ricorso al piano e la sua corretta gestione devono, a fortiori, reputarsi soluzioni obbligate poste a tutela degli interessi della corretta gestione finanziaria ed amministrativa. Interessi la cui prima matrice risiede proprio nel rispetto degli equilibri di bilancio ora oggetto di espressa tutela costituzionale ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 e dell'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81 della Costituzione).

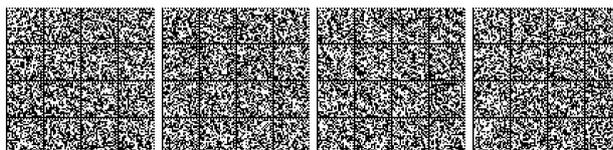
2.1. Laddove all'autonoma decisione dell'ente di ricorrere a tale rimedio non segua l'approntamento dei relativi atti, prima, ed il conseguimento degli obiettivi di risanamento conseguenziali, così come disciplinati dalla legge, dopo, vengono a concludersi *ex lege* i presupposti di una situazione di grave precarietà della situazione finanziaria ed amministrativa che impongono il rimedio risolutivo previsto dall'ordinamento (dichiarazione di dissesto).

Tale rimedio è imposto omisso medio, ossia come conseguenza immediata e vincolata, al verificarsi delle ipotesi contemplate dal citato comma 7, senza la necessità di ulteriori accertamenti concernenti il merito della situazione finanziaria.

2.2. Pertanto, le quattro situazioni ipotizzate nell'art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL (mancata presentazione del piano, diniego di approvazione del piano, accertamento di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano e mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario) «configurano fattispecie legali tipiche di condizioni di dissesto finanziario che si aggiungono a quelle già previste dal TUEL (art. 244 TUEL) e comportano l'obbligo di dichiarazione di dissesto» (*cf. Corte dei conti, Sezione delle autonomie n. 1/2013/QMIG*).

2.3. L'avvio della fase esecutiva affidata al prefetto «in quanto sostitutiva degli organi di governo dell'ente, sia ordinari, sia straordinari, competenti nella materia, sottrae "ex lege" ai medesimi il potere di ogni iniziativa» (*cf. Corte dei conti, Sezione delle autonomie n. 1/2013/QMIG*). Da un punto di vista sistematico, deve osservarsi, invero, come «l'attività affidata al prefetto dall'art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149/2011, sopperisce alla lacuna ordinamentale che si è creata con la soppressione degli organi di controllo sugli atti degli enti locali, ai quali era demandato quel segmento di procedimento che l'art. 247 TUEL (Omissione della deliberazione di dissesto) attribuiva ai CORECO» (*Corte dei conti, Sezione delle autonomie, n. 13/2013/QMIG*).

3. La natura dei controlli attribuiti alla Corte sui piani di riequilibrio finanziario pluriennali e la legittimazione della Sezione di controllo quale giudice *a quo* nell'ambito di tali controlli. Le riferite attribuzioni in capo alla Corte dei conti in materia di piani di riequilibrio si collocano nel quadro del «rafforzamento» dei controlli attribuiti alla Corte dei conti sui bilanci pubblici e dei presidi sulla gestione delle risorse finanziarie da parte degli enti territoriali, segnatamente finalizzato a prevenire situazione di deficitarietà strutturale e di dissesto che mettono a repentaglio le finanze pubbliche. In tale contesto il decreto-legge n. 174 del 2012 assegna un ruolo centrale proprio alla Corte dei conti, onde consentirle di poter rendere «... una valutazione complessiva di tutti gli atti e le gestioni posti in essere dai diversi enti in cui si articola la Repubblica che abbiano riflessi finanziari, anche allo scopo di consentire alla Corte dei conti, massimo organo di rilevanza costituzionale garante degli equilibri di finanza pubblica, la valutazione del rispetto del principio costituzionale del pareggio di bilancio» (così la Relazione al decreto n. 174).



3.1. La Corte costituzionale ha evidenziato come i nuovi «controlli di legittimità-regolarità» della Corte dei conti «esulano dal genere dei controlli sulla gestione» (sentenze n. 80 del 2017, n. 39 e n. 40 del 2014 e n. 60 del 2013) e che gli stessi, a differenza di quelli di natura collaborativa, «hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (sentenza n. 60 del 2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 della Costituzione) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari.

I controlli di legittimità sui bilanci degli enti locali — a differenza di quelli collaborativi sulla gestione — sono, infatti, strumentali al rispetto degli «obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici», detti controlli «si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti» (sentenza n. 39/2014). In questa prospettiva, possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenze n. 226 del 1976 e n. 39 del 2014). Essi sono ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, che si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa (cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 60 del 2013, punto n. 5.2 del «Considerato in diritto», e n. 39 del 2014, punto n. 3 del «Considerato in diritto»). Si caratterizzano per l'esito dicotomico (sentenze n. 179 del 2007 e n. 60 del 2013), nel senso che ad esso è affidato il giudizio se i bilanci preventivi e successivi siano o meno rispettosi del patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità. Dal profilo della prevenzione degli squilibri di carattere economico-finanziario cui sono preordinati discende il conferimento alla Corte dei conti di poteri atti a prevenire con efficacia diretta pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico del bilancio degli enti locali (Corte costituzionale 11 giugno 2014, n. 171, e 13 novembre 2013, n. 266).

3.2. Nel novero dei suddetti nuovi e più incisivi controlli attribuiti alla Corte, sussumibili nella categoria dei «controlli di legittimità-regolarità», rientrano a pieno titolo, ed a fortiori, oltre agli ordinari controlli finanziari ex art. 148-bis del TUEL, anche i più pregnanti e cogenti giudizi in materia di piani di riequilibrio finanziario pluriennale.

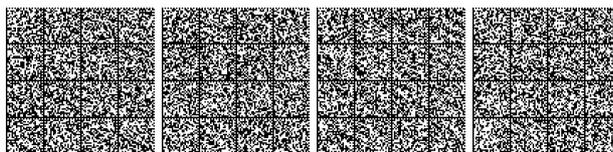
Già la giurisprudenza della Corte dei conti ha affermato che le funzioni di controllo attribuite dal legislatore in materia di approvazione o diniego dei piani di riequilibrio, l'esame semestrale sul raggiungimento degli obiettivi intermedi definiti dal piano e le verifiche sulle operazioni di rimodulazione o riformulazione dei piani di riequilibrio, esulano dalle forme di controllo di natura collaborativa poiché non limitate a stimolare meri processi di autocorrezione, ma destinate ad incidere in via immediata sulle posizioni soggettive degli enti locali (Corte dei conti, SS.RR. in speciale composizione n. 19/2017/EL). È stato, poi, ribadito come tali controlli, che trovano diretto fondamento nell'art. 100 della Costituzione (ma anche negli articoli 11 e 117 della Costituzione, in riferimento ai vincoli comunitari), siano rimessi dal legislatore alla Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a specifici parametri costituzionali (articoli 81, 119 e 120 della Costituzione) ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (Corte costituzionale, sentenze n. 80/2017, n. 60/2013, n. 198/2012, n. 179/2007).

3.3. La Corte costituzionale ha, quindi, affermato *de plano* che i controlli sui piani di riequilibrio e sui dissesti «consistono appunto in controlli di legittimità-regolarità se non addirittura in attribuzioni di natura giurisdizionale» (cfr. sentenza n. 228 del 2017), precisando che «appartengono alla prima categoria:

- a) la determinazione di misure correttive per gli enti in predissesto (art. 243-bis, comma 6, lettera a), del TUEL);
- b) l'approvazione o il diniego del piano di riequilibrio (art. 243quater, comma 3, del TUEL);
- c) gli accertamenti propedeutici alla dichiarazione di dissesto (art. 243-quater, comma 7, del TUEL).

Riguardano funzioni di natura giurisdizionale:

- a) la giurisdizione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione avverso le delibere della sezione regionale di controllo (art. 243-quater, comma 5, del TUEL);
- b) l'attività requirente della procura regionale sulle cause del dissesto (art. 246, comma 2, del TUEL);
- c) l'accertamento delle responsabilità degli amministratori e dei revisori dei conti ai fini dell'applicazione delle ulteriori sanzioni amministrative (art. 248, commi 5 e 5-bis, del TUEL).».



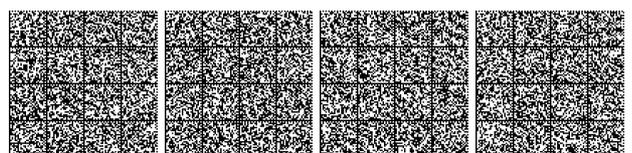
Nella medesima occasione la Corte costituzionale ha ribadito che «si tratta di funzioni — siano esse relative al controllo che alla giurisdizione — in cui l'attività della Corte dei conti risulta rigorosamente ancorata a parametri legali, tanto che la stessa attività di controllo è sottoponibile al sindacato giurisdizionale delle Sezioni riunite in speciale composizione, in conformità ai principi contenuti nella sentenza n. 39 del 2014 di questa Corte».

3.4. Quanto a tal ultimo aspetto, è evidente che, mutata la natura delle attività di controllo affidate alla Corte dei conti, a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2012, dalle disposizioni di cui al decreto-legge n. 174 del 2012 e dalla riforma della c.d. armonizzazione contabile (decreto legislativo n. 118 del 2011), e rafforzata la coerenza delle pronunce emesse dalla stessa, con l'attribuzione di effetti bensì «imperativi» e/o «inibitori», ne consegue che deve essere riconosciuta ai soggetti controllati «... la facoltà di ricorrere agli ordinari strumenti di tutela giurisdizionale previsti dall'ordinamento, in base alle fondamentali garanzie costituzionali previste dagli articoli 24 e 113 della Costituzione, espressamente qualificate come principi supremi dell'ordinamento» (sentenza Corte costituzionale n. 39 del 2014). Il principio di «giustiziabilità» delle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, è diventato diritto positivo a seguito dell'entrata in vigore del Codice di giustizia contabile approvato con il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (art. 11, comma 2, lettera *a*), ed art. 123), ed è stato ancor prima affermato, sulla scorta del previgente diritto positivo, dalla giurisprudenza della Corte dei conti (*cf.* Sezioni riunite in speciale composizione, sentenze n. 2/2013/EL, ribadito altresì dalla n. 15/2017/EL) secondo cui «le deliberazioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia di piani di riequilibrio finanziario e di dissesto degli enti locali previste dalle nuove disposizioni non sono suscettibili di impugnazione innanzi ad altro giudice diverso dalle Sezioni riunite della Corte dei conti e rientrano nella giurisprudenza esclusiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica ai sensi dell'art. 103, comma 2, della Costituzione». La riferita pronuncia ha, tra l'altro, ribadito il carattere pacificamente non amministrativo di tali atti: «tali deliberazioni non si configurano, infatti, come atti emanati da una pubblica amministrazione nell'esercizio di un potere amministrativo, a conclusione di un procedimento amministrativo, ma si pongono, invero, come atti emanati dalla Corte dei conti nella veste di organo estraneo all'apparato della pubblica amministrazione, nell'esercizio di un potere neutrale di controllo (non qualificabile come potere amministrativo), attribuito in via esclusiva alla magistratura contabile».

3.5. L'attività demandata alla sezione in questa sede si discosta, quindi, nettamente dal modello dei controlli c.d. collaborativi e successivi sulla gestione che sono, invece, finalizzati «ad accertare, secondo l'espressa previsione dell'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa e ad operare *ex post* il confronto tra la situazione effettivamente realizzata con l'attività amministrativa e la situazione ipotizzata dal legislatore come obiettivo da realizzare, in modo da verificare, ai fini della valutazione del conseguimento dei risultati, se le procedure ed i mezzi utilizzati, esaminati in comparazione con quelli apprestati in situazioni omogenee, siano stati frutto di scelte ottimali dal punto di vista dei costi economici, della speditezza dell'esecuzione e dell'efficienza organizzativa, nonché dell'efficacia dal punto di vista dei risultati» (Corte costituzionale, sentenza n. 335 del 1995, n. 4 del considerato in diritto).

Ed invero, a differenza dei controlli c.d. «collaborativi» (nell'ambito dei quali la sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2011 ha escluso la legittimazione della sezione a sollevare incidentalmente questione pregiudiziale di legittimità costituzionale in quanto quell'attività assumeva ancora «i caratteri propri del controllo sulla gestione in senso stretto» in cui la Corte «si limita[va] alla segnalazione all'ente controllato delle rilevate disfunzioni e rimette all'ente stesso l'adozione delle misure necessarie»), i nuovi controlli sopra descritti, e segnatamente quello che viene oggi in rilievo, non mirano ad ottenere meri effetti auto-correctivi, ma all'esito dell'accertamento di illegittimità-irregolarità, comportano *ipso iure* immediate conseguenze giuridiche sulle amministrazioni controllate (e non più un mero «obbligo di riesame»). Si pensi al c.d. «blocco della spesa» (art. 148-*bis* TUEL), all'avvio del c.d. «dissesto guidato» (art. 6, comma 2 del decreto legislativo n. 149/2011) e per l'appunto al mutamento del regime di salvaguardia degli equilibri di bilancio (art. 243-*quater*, comma 7, TUEL, in virtù del quale il giudizio negativo della Corte sul piano di riequilibrio determina, senz'altro ed *ipso iure*, il passaggio al regime del dissesto, *cf.* supra *sub* punto 2 di questa premessa). A conferma di tale differenza può dirsi consolidata la giurisprudenza del giudice delle leggi, sopra richiamata, che ha qualificato tali ultimi controlli come appartenenti al *genus* di quelli legittimità-regolarità (sentenze n. 60/2013, 39 e n. 40/2014, n. 228/2017), non solo perché il parametro è strettamente normativo e la struttura del giudizio del magistrato contabile è chiaramente «dicotomica», ma anche per la diversa effettività delle norme a presidio degli equilibri di bilancio, che mirano «a prevenire» in modo efficace il pregiudizio a tale precetto.

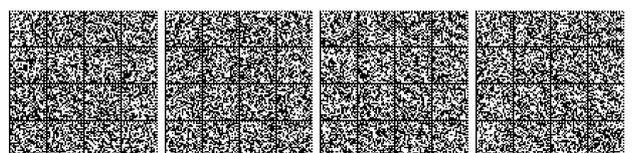
3.6. La peculiarità dei controlli «dicotomici» sui bilanci e segnatamente sui piani di riequilibrio (approvazione/diniego) si traduce nello stretto legame che, nella loro nuova conformazione, connette la fase del controllo all'attività giurisdizionale in senso stretto.



Tale stretta correlazione tra la procedura di controllo innanzi alla Sezione regionale di controllo ed il giudizio innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, da un lato, è connaturata alla «giustiziabilità» dell'atto tipico (deliberazione) di siffatta funzione di controllo ed è essenzialmente posta proprio a garanzia degli enti controllati e dell'istanza di difesa delle scelte responsabilmente assunte (in base al principio democratico) dai rappresentanti dell'ente; ma è anche finalizzata a dotare la cogenza e l'effettività delle decisioni di controllo con dispositivi giuridici che ne assicurino la definitività e l'intangibilità, oltre all'attitudine di essere portate ad esecuzione contro la volontà dei destinatari, eventualmente anche con la responsabilità individuale di coloro i quali hanno compromesso la legalità del funzionamento della macchina pubblica (articoli 28, 100 e 103 della Costituzione). Il «contraddittorio» è garantito tanto nella fase iniziale in cui il magistrato che assolve le funzioni di controllo formula il deferimento (di cui viene data comunicazione scritta all'ente controllato prima dell'adunanza pubblica), enunciando i rilievi di «regolarità/legittimità» (conformità a parametri legali) del bilancio/strumento di risanamento (piano di riequilibrio), e li sottopone al collegio provocando il contraddittorio prima della decisione collegiale; tanto nella fase finale, laddove la decisione della sezione viene resa in adunanza pubblica, con la partecipazione dell'ente interessato, cui è riconosciuta la facoltà di «impugnativa» innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti. Si tratta di garanzie di contraddittorio previste non solo da espresse norme di procedura (regio decreto n. 1214 del 1934 recante il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), che impongono, tra l'altro, la comunicazione scritta all'amministrazione del deferimento del magistrato istruttore prima della decisione collegiale con termine per depositare deduzioni e intervenire innanzi alla sezione (*cf.*, in tal senso, l'art. 24 del citato testo unico che si applica alle procedure di controllo in ragione del rinvio di cui all'art. 3, comma 9, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti»), ma valorizzate anche dall'interpretazione adeguatrice delle stesse alla luce della riforma del c.d. «giusto processo» (art. 111 della Costituzione, commi 1 e 2, da cui discende l'applicazione del principio, declinato nel processo dall'art. 101 del codice di procedura civile, a mente del quale qualora la sezione ritenga di porre a fondamento della decisione una questione rilevata d'ufficio debba assegnare termine al soggetto controllato per presentare controdeduzioni, come avvenuto nel caso di specie). È evidente, d'altra parte, che le «forme del controllo» non possano coincidere del tutto con le forme processuali in senso stretto, proprie di un ordinario processo di parte o di quelle della «giurisdizione contenziosa» (proprie del giudizio di parificazione, ad esempio), atteso che sono principalmente poste a garanzia di un bene pubblico (il bilancio) non disponibile dalle parti e coniugano due esigenze (legalità e buon andamento della pubblica amministrazione) che impongono la celerità del controllo (proprio per le caratteristiche del bene tutelato che pretende una tutela preventiva e l'attivazione di meccanismi correttivi), consentendo comunque una completa cognizione del bilancio, attraverso la caratteristica bilateralità della procedura (che prevede solo il giudice a fronte del controllato) e i poteri istruttori inquisitori. Ciononostante, come si è evidenziato, sono bensì presenti quegli «elementi, formali e sostanziali, riconducibili alla figura del contraddittorio» (adeguati rispetto alla tutela degli interessi «di parte» dell'ente controllato) che la Corte costituzionale ha già affermato riguardo al controllo preventivo di legittimità (*cf.* sentenza n. 226/1976), cui i nuovi controlli sono ormai accostati, divergendo decisamente dai controlli collaborativi e successivi sulla gestione. Ed anzi, è indubbio che la «giustiziabilità» della delibera — con le più ampie possibilità di provocare il riesame ed il sindacato della decisione offerte del giudizio a istanza di parte — e le garanzie partecipative riconosciute siano oggi più ampie rispetto a quelle presenti nel controllo preventivo di legittimità degli atti ed a suo tempo reputate già sufficienti dalla giurisprudenza costituzionale al fine di equiparare il procedimento di controllo al «giudizio *a quo*» ai fini della legittimazione a sollevare l'incidente di costituzionalità.

Appare, pertanto, aderente a tali nuove forme di controllo davanti alla Sezione di controllo, l'affermazione che «ai limitati fini dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la funzione in quella sede svolta dalla Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale» «anche se [...] non [vi] è un giudizio in senso tecnico-processuale» (Corte costituzionale, sentenza n. 226/1976). L'equiparazione al «giudizio», a prescindere dalle forme processuali, discende dalla concorrenza di due circostanze: da un lato, la sussistenza di sufficienti garanzie di contraddittorio, dall'altro dalla struttura logica della decisione che si risolve «[...] nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico».

Va anche considerata la consolidata affermazione della Corte costituzionale secondo cui «il preminente interesse pubblico della certezza del diritto (che i dubbi di costituzionalità insidierebbero) vieta che dalla distinzione tra le varie categorie di giudizi e processi (categorie del resto dai confini sovente incerti e contrastanti), si traggano conseguenze così gravi, quali l'esclusione della proponibilità di questioni di legittimità costituzionale» (Corte costituzionale, sentenza n. 129/1957).



3.7. In conclusione, alla luce dei superiori richiami normativi e della giurisprudenza costituzionale citata, si deve ritenere che l'attività svolta dalla Corte nel procedimento in oggetto:

è svolta da magistrati che offrono garanzie di imparzialità ed indipendenza (Corte costituzionale n. 1/1967; n. 74/1978, n. 230/1987, n. 224/1999), soggetti soltanto alla legge e stabilmente incardinati nell'ordine giudiziario: «composta di magistrati dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, secondo comma della Costituzione), che, analogamente ai magistrati dell'ordine giudiziario, si distinguono tra loro “solo per diversità di funzioni” (art. 10 della legge 21 marzo 1953, n. 161); annoverata, accanto alla magistratura ordinaria ed al Consiglio di Stato, tra le “supreme magistrature” (art. 135 della Costituzione); istituzionalmente investita di funzioni giurisdizionali a norma dell'art. 103, secondo comma della Costituzione, la Corte dei conti è, infatti, l'unico organo di controllo che, nel nostro ordinamento, goda di una diretta garanzia in sede costituzionale» (Corte costituzionale n. 226/1976);

si risolve in una valutazione di conformità degli atti impugnati rispetto alle norme di diritto oggettivo;

si conclude con pronunce aventi contenuto decisorio contenute in «deliberazioni» che sono impugnabili davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti con giudizio a istanza di parte, in unico grado, nell'ambito della «giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica» «ai sensi dell'art. 103, comma 2, della Costituzione» (cfr. l'art. 243-*quater*, comma 5, del TUEL nonché l'art. 11, comma 6, e l'art. 123 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante il Codice di giustizia contabile), nel rispetto del principio del contraddittorio garantito dalla partecipazione dell'ente al controllo tanto in fase istruttoria quanto in fase decisoria, oltre alle garanzie, piene, ancorché differite, dell'impugnabilità delle decisioni con giudizio ad istanza di parte a cognizione piena.

3.8. Pertanto, nell'esercizio della presente attività di controllo vertente sul piano di riequilibrio la posizione di quest'organo giudicante è «analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi, stante la sussistenza delle seguenti condizioni: applicazione di parametri normativi, giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte, pieno contraddittorio» (affermazione ribadita da ultimo dalla Corte costituzionale, sentenza n. 89 del 2017 in riferimento al giudizio di parificazione del rendiconto) talché la sezione deve reputarsi pienamente legittimata a sollevare questione di legittimità costituzionale analogamente a quanto affermato in riferimento ai controlli preventivi di legittimità (Corte costituzionale sentenza n. 226/1976) ed ai giudizi di parificazione (Corte costituzionale, sentenze n. 165/1963, n. 121/1966, n. 142/1968, n. 244/1995, n. 213/2008, n. 181/2015) svolti dalle medesime sezioni di controllo della Corte dei conti, anche al fine di non sottrarre «al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte».

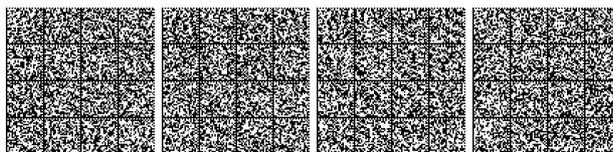
4. Tanto premesso, occorre considerare che con la legge n. 205 del 2017, entrata in vigore in data 1° gennaio 2018, il legislatore ha introdotto una serie di nuove fattispecie di riformulazione/rimodulazione dei piani di riequilibrio in essere, che assumono quale presupposto il mancato riaccertamento straordinario dei residui o la presenza di irregolarità formalmente riscontrate dalla Sezione di controllo o dal Ministero dell'economia e delle finanze (art. 1, comma 848, cit.), ovvero la necessità di adeguare la durata massima del piano a quella legislativamente prevista sulla base di determinati parametri (rapporto tra le passività da ripianare nel medesimo e l'ammontare degli impegni di cui al titolo I della spesa del rendiconto dell'anno precedente a quello di deliberazione del ricorso alla procedura di riequilibrio, cfr. art. 1, commi 888, 889, cit. e il novellato art. 243, comma 5-*bis* del TUEL).

Le norme si pongono sul solco di una serie di altre disposizioni (ad es., art. 1, comma 15 del decreto-legge n. 35/2013 convertito nella legge n. 64/2013; articoli 1, commi 714 e 715, della legge n. 208/2015; art. 1, commi 434 e 435, della legge n. 232/2016) che, nel tempo, hanno consentito analogha facoltà di modifica entro i termini inderogabili di volta in volta stabiliti dal legislatore.

Il Comune di Pozzallo, come sopra esposto, ha deliberato di avvalersi della facoltà di rimodulazione ai sensi del citato comma 889 e all'uopo ha inviato apposita richiesta alla sezione in data 15 gennaio 2018.

Ritiene il collegio che anche su tale richiesta, fermo restando la verifica dei presupposti temporali (termine perentorio di quarantacinque giorni entro cui deliberare l'approvazione della rimodulazione), la sezione debba pronunciarsi nell'ambito dei poteri decisorii di cui all'art. 243-*quater* del TUEL.

Nel caso di specie, è però decisivo rilevare preliminarmente che la richiesta di rimodulazione presentata dal Comune di Pozzallo si innesta sulla procedura di riequilibrio riavviata dall'ente proprio alla stregua della previsione di cui all'art. 5, comma 11-*septies* del decreto-legge n. 244 del 2017 dopo l'esito negativo della originaria procedura avviata nel 2014 e conclusa dalle pronunce definitive della Sezione di controllo e delle Sezioni riunite in speciale composizione, come *supra* riferito (cfr. premessa in fatto), ossia in luogo della dichiarazione di dissesto ex art. 243-*quater*, comma 7 del TUEL sancita dalla pronuncia giudiziale definitiva di questa Corte.



A sua volta, il medesimo ente dopo l'avvio della «nuova» procedura di riequilibrio si è avvalso della facoltà di rimodulazione del piano, una prima volta, ai sensi dell'art. 243-*bis*, comma 5, del TUEL (*cf.*: deliberazione consiliare n. 52 del 9 novembre 2017 trasmessa alla sezione in data 14 novembre 2017, n. prot. 10467) e, quindi, come anticipato, ha manifestato la volontà di rimodulare anche ai sensi dell'art. 1, commi 888 e 889, della legge n. 205 del 2017 (deliberazione consiliare n. 2 del 12 gennaio 2017 trasmessa alla sezione il 15 gennaio).

5. In generale, è stato affermato che tali diverse disposizioni — derogatorie rispetto al funzionamento del sistema delineato dagli articoli 243-*bis* e seguenti del TUEL ed ai termini perentori ivi previsti — hanno natura tassativa (*cf.*, da ultimo, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 9/2017, Sezione regionale di controllo Umbria, delibera n. 1/2018/PRSP, Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 16/2018/PRSP) e sono dunque di stretta interpretazione.

L'intera procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, scandita secondo un'articolata sequenza procedimentale, è infatti caratterizzata da termini perentori, che hanno la finalità di garantire la massima celerità e la certezza dei tempi, nell'equo contemperamento dei beni - interessi ivi coesistenti.

Tale certezza, indissolubilmente legata al fattore tempo, impone che il tentativo di prevenzione del dissesto e di risanamento strutturale del bilancio si espleti entro un orizzonte temporale contenuto e ben definito, secondo modalità e tempistiche giudicate congrue ai fini del progressivo rientro dal deficit.

5.1. In altri termini, in mancanza della tempestiva autodeterminazione di un valido ed affidabile strumento di risanamento, la dichiarazione di dissesto deve essere immediatamente deliberata; il dissesto, infatti, «lungi dal costituire ex se occasione o concausa di detrimento per l'ente, dischiude per converso uno scenario normativo ed operativo funzionale ad assecondare un itinerario gestionale virtuoso, di ripristino degli equilibri di bilancio e di cassa, e per essi, della piena funzionalità dell'amministrazione, a beneficio della collettività amministrata» (*cf.*: già la Sezione controllo Calabria delibera n. 309/2012). Inoltre, il dissesto garantisce la soddisfazione dei creditori, in regime di loro *par condicio*, e secondo criteri positivizzati, soggetti altrimenti paralizzati dallo stato di decozione in essere ovvero dalla prolungata sospensione delle procedure esecutive in pendenza di procedure di riequilibrio continuamente protratte (*cf.*: *infra* sub punto 5.3).

Per tale motivo, il ricorso alla procedura di dissesto finanziario costituisce una determinazione vincolata ed ineludibile in presenza dei presupposti fissati dalla legge (Consiglio di Stato, sentenza n. 143/2012).

Pertanto, il ricorso alla procedura di riequilibrio «non può rivelarsi un artificioso escamotage» con il quale si evita la dichiarazione di dissesto, protraendosi indebitamente una situazione nella quale già sussistono i presupposti richiesti dal legislatore per procedere alla dichiarazione prevista dall'art. 244 del TUEL (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR).

In questa prospettiva (immediato approntamento degli strumenti di risanamento e, in difetto, tempestiva dichiarazione del dissesto), il sistema ordinamentale si ispira a canoni di sollecitudine in tutte le fasi in cui si scandisce l'articolata procedura, e dunque sia in sede di definizione amministrativa della manovra, sia in quella decisoria.

Funzionale alle medesime esigenze è la previsione di brevi termini sia per l'impugnativa delle delibere delle Sezioni regionali di controllo, sia per l'emissione della sentenza; ed anche la fase per così dire esecutiva del *decisum* della Corte dei conti è rigorosamente ispirata alla massima celerità.

5.2. Le inderogabili esigenze di certezza e celerità cui si è fatto riferimento impongono anche un limite logico al continuo procrastinarsi dei tentativi di «riedizione» di piani di riequilibrio, limite che non può non essere individuato nel definitivo accertamento, da parte delle Sezioni riunite in speciale composizione, dell'inidoneità della manovra varata dall'ente o dell'incapacità di questi di adottare il piano entro il termine perentorio previsto dall'art. 243-*bis*, comma 5 del TUEL — ipotesi individuate espressamente *ex lege* (*cf.*: art. 243-*quater*, comma 7 del TUEL).

Tale norma contiene le disposizioni dirette a disciplinare le evenienze che possono interessare il procedimento di preparazione, definizione e gestione del piano di riequilibrio, contemplando delle fattispecie legali tipiche di condizioni di dissesto (deliberazioni n. 13/SEZAUT/2013/QMIG, n. 22/SEZAUT/2013/QMIG, n. 22/SEZAUT/2014/QMIG e n. 1/SEZAUT/2016/QMIG) in presenza delle quali il prefetto deve assegnare al consiglio dell'ente un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione di dissesto. Decorso infruttuosamente tale termine, il prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente ai sensi dell'art. 141 del TUEL.

Pertanto, nell'ipotesi di incongruità originaria del piano di riequilibrio (diniego di approvazione), di sopravvenuta irreversibile compromissione dell'azione di riequilibrio (grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi), di mancato raggiungimento del riequilibrio finale, e, *in primis*, nel caso in cui l'ente non sia stato in grado di approntare tempestivamente lo strumento di riequilibrio (mancata presentazione del piano entro i termini perentori fissati dalla legge), la formalizzazione del dissesto — se del caso compulsato coattivamente dalla pronuncia della Corte dei conti



attraverso l'assegnazione da parte del prefetto (in Sicilia, i poteri sostitutivi sono demandati all'Assessorato regionale delle autonomie locali a norma dell'art. 109 dell'O.R.EE.LL. e dell'art. 58 della legge regionale n. 48/1993) del termine non superiore a venti giorni, per la deliberazione del dissesto — appare l'unica soluzione in linea con la logica di sistema, come conferma la stessa formulazione letterale dell'art. 243-*bis*, comma 7 del TUEL (e da ultimo anche le disposizioni introdotte dalla legge di bilancio 2018).

Ed invero, sotto il primo profilo, non può revocarsi in dubbio che un continuo ed illimitato procrastinarsi di tentativi di riequilibrio, lasciando una continua incertezza sui tempi e sull'idoneità delle misure di volta in volta ideate, finisce per compromettere irreversibilmente un bene di rango costituzionale, quale l'equilibrio di bilancio (articoli 81 e 97 della Costituzione), avente natura di «bene pubblico» funzionalmente volto alla «tutela del corretto esercizio del mandato elettorale», ed espressione concreta del buon andamento amministrativo (*cfi*: Corte costituzionale, sentenza n. 247/2017).

L'eventuale lesione di tale bene rischia anche di compromettere una serie di ulteriori interessi ivi coesistenti (ad es., l'interesse della collettività amministrata alla fruizione continuativa di servizi pubblici; l'interesse di rango comunitario alla lotta nei ritardi dei pagamenti della pubblica amministrazione) ovvero di situazioni giuridiche soggettive costituzionalmente tutelate (ad es., diritto dei creditori di agire in giudizio con azioni esecutive nei confronti dell'amministrazione insolvente).

5.3. Sotto quest'ultimo profilo, una ri-edizione illimitata delle riformulazioni/rimodulazioni dei piani, comportando il procrastinarsi del blocco delle azioni esecutive esperite dai creditori nei confronti dell'ente ai sensi degli articoli 243-*bis*, comma 4, e 243-*quater*, comma 5 del TUEL, finirebbe per comprimere oltre ogni ragionevole misura la tutela esecutiva dei terzi creditori.

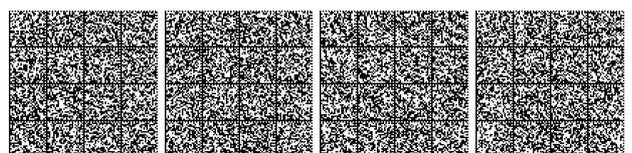
5.4. Sotto altro profilo, risulta evidente che, in presenza di acclamate condotte dissimulative dei conti pubblici, la continua riproposizione «*ultra vires*» di tentativi di riequilibrio finirebbe per diventare uno strumento surrettizio di occultamento delle responsabilità (di tipo amministrativo contabile e *non*) per il dissesto cagionato e non formalizzato, nonché per le gravi condotte reiteratamente poste in essere (articoli 3 e 28 della Costituzione). Il precetto dell'equilibrio di bilancio, riguardato sotto il profilo della «salvaguardia di bilancio», costituisce infatti uno strumento di verifica e misurazione della responsabilità giuridiche e politiche dei soggetti investiti di cariche pubbliche. La disciplina di salvaguardia si pone come «strumentale all'effettività di adempimenti primari del mandato elettorale» ed è strettamente funzionale a «un'esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento, secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l'incuria del loro squilibrio strutturale interrompono — in virtù di una presunzione assoluta — il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti» (Corte costituzionale, n. 282/2017).

5.5. Le esigenze di certezza dei tempi connesse alla tutela dei coesistenti interessi di rango costituzionale impongono poi che, espletati infruttuosamente i mezzi di gravame a disposizione dell'ente, l'accertamento delle Sezioni riunite assuma quel carattere di definitività, coesenziale ad ogni sistema processuale.

Nel sistema delineato dal decreto legislativo n. 174 del 2016, peraltro, la sentenza emessa dal predetto organo giurisdizionale è esecutiva, e dunque immediatamente vincolante per l'ente, ai fini della relativa ottemperanza. In questa prospettiva, la sostanziale inoppugnabilità dell'accertamento operato dalle Sezioni riunite in speciale composizione (a meno di non considerare l'eventualità che l'ente promuova ricorso in Cassazione ex art. 207 del codice di giustizia contabile per contestare la giurisdizione del giudice da lui stesso adito; nel caso di specie sono ampiamente spirati i termini per un ipotetico ricorso in Cassazione) costituisce un limite logico — processuale invalicabile per eventuali provvedimenti amministrativi di secondo grado dispositivi dei contenuti di un piano, di cui l'ente ha perso definitivamente la disponibilità.

L'infruttuoso esperimento del gravame consolida l'accertamento della Sezione di controllo e, al contempo, consuma il potere amministrativo di modificare il piano e di riformularne i contenuti, precludendo alla formalizzazione del conseguenziale dissesto finanziario (*cfi*: la deliberazione di questa sezione n. 16/2018/PRSP e la deliberazione della Sezione di controllo per la Regione Campania n. 8/2018/QMIG).

Ad analoghi approdi ermeneutici giunge anche la giurisprudenza delle Sezioni riunite di questa Corte in speciale composizione, che individua il limite logico-temporale alla facoltà di riedizione della manovra di riequilibrio nella pendenza del giudizio dinanzi alle stesse, in quanto impedisce «il consolidamento della pronuncia negativa della Sezione regionale di controllo» (sentenze n. 25/2016/EL e n. 1/2017/EL, richiamate nella sentenza n. 3/2017/EL). Cessata, dunque, tale pendenza con esito negativo per l'ente, la definitività dell'accertamento preclude qualsivoglia facoltà di disposizione del piano, sotto forma sia di «riformulazione» che di «rimodulazione» (sulla differenza terminologica, vedasi Sezione delle autonomie, delibera n. 9/2017/QMIG), nonché surrettiziamente attraverso la «ri-presentazione» di un nuovo piano.



6. La richiesta di rimodulazione da ultimo formulata dal Comune di Pozzallo, ai sensi dell'art. 1, commi 888 e 889, della legge n. 205 del 2017 (*cf.* deliberazione consiliare n. 2 del 12 gennaio 2018 avente ad oggetto «Legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, commi 888-889: Richiesta da avanzare alla Corte dei conti - Sezione regionale di Palermo nonché al Ministero dell'interno per la rimodulazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Pozzallo, con ripiano delle passività e soluzione alle criticità in anni venti»), si innesta sulla procedura di riequilibrio avviata dall'ente con deliberazione consiliare n. 23 del 24 aprile 2017 (avente ad oggetto «decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2017, n. 19, recante: «Proroga e definizione dei termini». Piano di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243-*bis* del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267).

Con tale deliberazione, il Comune di Pozzallo ha approvato il «nuovo piano di riequilibrio 2017/2026» in applicazione della disposizione di cui all'art. 5, comma 11-*septies* del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, introdotta dalla legge di conversione 27 febbraio 2017, n. 19. Tale norma, come anticipato, è stata emanata quando la Sezione di controllo aveva esaurito la propria attività e consumato il proprio potere decisorio sul piano di riequilibrio originario poiché aveva già deliberato sullo stesso ex art. 243-*quater*, comma 3, del TUEL, sancendo l'applicazione dell'art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL; più precisamente, al momento dell'entrata in vigore della disposizione invocata dall'ente, la procedura commissariale di dichiarazione del dissesto era giunta alla fase terminale (*cf.* *supra* alla premessa in fatto). Pertanto, il nuovo piano torna solo ora al vaglio della sezione, dopo l'esito negativo della procedura originaria.

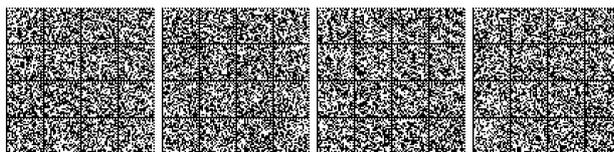
Nell'ordine, la sezione deve preliminarmente affrontare le questioni (pregiudiziali) afferenti l'ammissibilità della nuova procedura avviata dall'ente a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 5, comma 11-*septies*, del decreto-legge n. 244 del 2016, ed i presupposti stessi di applicazione della riferita disposizione: la presentazione del nuovo piano di riequilibrio è antecedente logico-giuridico e fattuale che condiziona, altresì, le successive rimodulazioni e la più recente «richiesta» inoltrata dall'ente a questa sezione; la richiesta del comune di rimodulazione del piano di riequilibrio ai sensi della più recente legge 27 dicembre 2017, n. 205 (art. 1, commi 888 e 889) invero non potrebbe essere recepita e deliberata senza un vaglio preliminare, quanto meno, della sussistenza dei presupposti per la ripresentazione del piano di riequilibrio su cui essa si innesta, fermo restando ogni ulteriore giudizio sul merito dei contenuti.

Tale vaglio — ancorché su fondamentali aspetti preliminari — si colloca, da un punto di vista logico-giuridico, all'interno del giudizio che officiosamente pertiene a questa sezione ai sensi degli articoli 243-*bis* e 243-*quater* del TUEL sul (nuovo) piano di riequilibrio adottato dall'ente.

Di regola, la sezione si pronuncia sui contenuti del piano di riequilibrio all'esito dell'istruttoria ministeriale ed entro trenta giorni dal ricevimento della relazione finale da parte della competente commissione ministeriale per la stabilità finanziaria degli enti locali; è, tuttavia, evidente che gli aspetti qui trattati, ossia i presupposti di ammissibilità e di applicabilità della disposizione medesima — e prima ancora la legittimità costituzionale della stessa — non rientrano negli accertamenti istruttori che la legge rimette ad organo meramente istruttorio ed ausiliario (la commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali del Ministero dell'interno) ai fini del giudizio riservato al giudice contabile. In ogni caso, la sezione non è tenuta ad attendere — per la trattazione di tali aspetti preliminari (*cf.* sentenza delle Sezioni riunite in speciale composizione n. 19/2017/EL), squisitamente sottesi a valutazioni in punto di diritto ed a presupposti comunque immediatamente riscontrabili — gli esiti dell'istruttoria ministeriale che peraltro è organo strutturalmente e funzionalmente collocato all'esterno della Magistratura contabile.

#### NON MANIFESTA INFONDATEZZA DELLA QUESTIONE

7. Orbene, la «sospensione» della procedura coattiva di dichiarazione del dissesto (ex art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL), autoritativamente disposta dall'art. 5, comma 11-*septies*, del decreto-legge 30 dicembre 2017, n. 244 (c.d. «milleproroghe»), rende particolarmente problematica la vicenda all'esame del collegio, atteso che la stessa investe, altresì, l'esecuzione (e l'effettività) di pronunciamenti emessi dalle varie articolazioni della Corte dei conti (deliberazione della Sezione regionale di controllo n. 59/2016/PRSP e sentenza delle SS.RR. in speciale composizione n. 12/2016/EL), divenuti esecutivi (la fase coattiva dell'obbligo di dichiarare il dissesto scaturente dalla pronuncia, in ipotesi di non spontanea ottemperanza dell'ente viene rimesso nell'ordinamento regionale speciale della Regione siciliana all'Assessorato delle autonomie locali anziché al prefetto), definitivi ed inoppugnabili (essendo ampiamente spirato anche il termine lungo di cui all'art. 327 del codice di procedura civile, per un ipotetico ricorso in cassazione ai sensi dell'art. 362 del codice di procedura civile, richiamato dall'art. 207 del codice di giustizia contabile, per motivi inerenti la giurisdizione avverso la richiamata sentenza delle Sezioni riunite della Corte dei conti pubblicata il 13 giugno 2016).



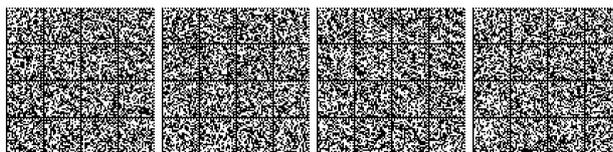
In disparte ogni considerazione circa la non spontanea ottemperanza dell'ente alla sentenza (ed i defatiganti tentativi intrapresi per ritardarne la coattiva esecuzione) ed il ritardo con cui si l'organo regionale incaricato di sostituirsi al comune inadempiente si è attivato (dopo quasi cinque mesi dalla comunicazione del dispositivo da parte della Sezione di controllo), a suscitare rilevanti perplessità è la stessa norma alla cui stregua, dapprima, il commissario *ad acta* ha sospeso l'attività esecutiva compulsata dalla pronuncia di questa Corte, e, poi, l'ente ha avviato una nuova procedura, esimendosi dall'obbligo di dichiarare il dissesto: oltre all'evidente formulazione della medesima quale norma «fotografia», rileva — quanto ai dubbi di costituzionalità — la previsione, da un lato, dell'espressa finalità di elusione di termini perentori già scaduti (riferimento all'art. 243-*bis*, comma 5, del TUEL ed art. 2, comma 5-*bis*, del decreto-legge n. 78/2015), superando *ex lege* provvedimenti giudiziari già adottati dalla Corte dei conti (vedi il riferimento al «mancato accoglimento» del piano di riequilibrio); dall'altro lato, la norma dispone, addirittura, a chiare lettere un effetto paralizzante anche rispetto a provvedimenti giudiziari già passati in giudicato, spingendosi ad intervenire espressamente *in executivis* per bloccare («sospendere») le procedure «eventualmente avviate».

La norma stabilisce, infatti, che: «Per gli enti locali che, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, pur avendo avviato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243-*bis* del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non abbiano rispettato il termine di cui al primo periodo del comma 5 del medesimo art. 243-*bis* ovvero quello di cui all'art. 2, comma 5-*bis*, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, non conseguendo l'accoglimento del piano secondo le modalità di cui all'art. 243-*quater*, comma 3, del citato decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il termine per poter deliberare un nuovo piano di riequilibrio finanziario pluriennale, secondo la procedura di cui all'art. 243-*bis* del medesimo decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è prorogato al 30 aprile 2017. Non si applica l'ultimo periodo del medesimo art. 243-*bis*, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. La facoltà di cui al primo periodo del presente comma è subordinata all'avvenuto conseguimento di un miglioramento, inteso quale aumento dell'avanzo di amministrazione o diminuzione del disavanzo di amministrazione, registrato nell'ultimo rendiconto approvato dall'ente locale. Nelle more del termine di cui al primo periodo del presente comma e sino alla conclusione della relativa procedura, non si applica l'art. 243-*quater*, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con sospensione delle procedure eventualmente avviate in esecuzione del medesimo.

7.1. Violazione degli articoli 81, 97, primo comma, 117 e 119, primo comma, della Costituzione. La nuova disposizione riapre, quindi, *ex novo* i termini per ricorrere alle procedure di riequilibrio rispetto ad enti che si sono dimostrati già inadempienti ed intempestivi, obliterando la più coerente (e univoca) soluzione (art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL) dell'immediata attivazione della procedura di dissesto quale conseguenza obbligata nell'ipotesi di insuccesso della procedura di riequilibrio; tale norma — fondamentale ai fini di rendere sistematico e coerente il sistema (*cf.* sub punti 5, 5.1, 5.2) — è tesa ad evitare, per l'appunto, che il ricorso degli enti alla procedura divenga un facile escamotage per differire nel tempo la dichiarazione di dissesto (e, conseguentemente, l'emergere delle responsabilità di amministratori e dipendenti che l'hanno determinato), nonché per aggravare le conseguenze della crisi strutturale in essere a discapito della comunità amministrata, ledendo peraltro gli interessi dei creditori.

Procrastinare la definizione di tali crisi — rinviando continuamente i termini per determinare il programma di risanamento (e, prima ancora, quelli per predisporre lo strumento) che così diviene una «scelta» non rigorosamente circoscritta *ex lege* né tempestivamente sottoponibile al necessario controllo esterno, bensì arbitrariamente concessa *ad libitum*, sia pure attraverso estemporanee ed asistematiche disposizioni legislative che tradiscono la fondamentale esigenza di tempestività e certezza della programmazione di bilancio — addirittura annullando apertamente provvedimenti giudiziari definitivi e interrompendone l'esecuzione — vanifica l'imprescindibile esigenza di certezza del diritto, sia sul piano generale sia su quello più specifico riferito alla condizione degli enti in crisi, già avvertita dalla giurisprudenza della Corte dei conti e dal legislatore medesimo.

Attraverso la previsione di termini «perentori» (art. 243-*quater*, comma 5 del TUEL) e di «fattispecie legali tipizzate» determinanti l'effetto della pronta attivazione del dissesto (art. 243-*quater*, comma 7 del TUEL) quale strumento di (urgente) definizione delle crisi strutturali infruttuosamente affrontate dagli enti, il legislatore intendeva assicurare, come anticipato, la «chiusura» del sistema dei rimedi alle situazioni di grave precarietà strutturale in grado di sfociare nell'incapacità di assolvere alle proprie obbligazioni e di garantire i servizi alla comunità, imponendo l'approntamento immediato di uno strumento di risanamento adeguato alla crisi in atto. Tale meccanismo di chiusura garantisce, in ultima istanza, il perseguimento dei principi di legalità finanziaria e della tenuta dei conti pubblici (articoli 81 e 97 della Costituzione) funzionali al buon andamento delle amministrazioni; non a caso, gli esiti delle procedure sono affidate al giudice contabile all'interno di una scansione rigorosamente improntata alla tempestiva adozione degli strumenti di risanamento.



Da un punto di vista più sistematico si deve, infatti, osservare che l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali conforma l'azione dell'ente ai principi di buon andamento finanziario e di programmazione (art. 97 della Costituzione), presidiando debitamente l'interesse alla salvaguardia degli equilibri di bilancio (articoli 81 della Costituzione e 119 della Costituzione) nella logica del coordinamento della finanza pubblica (art. 117 della Costituzione). All'uopo, è prescritto in termini precettivi di assoluto rigore che gli enti debbono (tempestivamente) adottare il bilancio di previsione in equilibrio (art. 162, comma 6, del TUEL), applicando l'eventuale disavanzo risultante dal rendiconto (da approvare entro termini indefettibili, art. 18 del decreto legislativo n. 118/2011) all'esercizio in corso o al più nei due successivi e non oltre la durata della consiliatura (art. 188 del TUEL); debbono, quindi, adottare i provvedimenti di salvaguardia degli equilibri di bilancio (art. 193 del TUEL), riconoscendo senza indugio i debiti fuori bilancio (art. 194 del TUEL); approntare tempestivamente (entro sessanta giorni) adeguate misure auto-correttive rispetto alle pronunce della Sezione di controllo che accertino comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria (art. 148-bis del TUEL).

La previsione di termini stringenti da parte del legislatore non è arbitraria bensì coerentemente preordinata — in una logica sistematica che risponde al principio inderogabile di continuità dei bilanci e a quello di legittimazione democratica degli amministratori — a rendere chiara e certa la situazione economico-patrimoniale dell'ente territoriale nell'ottica di far emergere i disavanzi (la trasparenza dei conti è elemento indefettibile per la tempestiva accountability nei confronti degli elettori, *cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 184/2016) per l'attuazione immediata e sequenziale delle operazioni necessarie a ripristinare tempestivamente gli equilibri di bilancio (art. 81 della Costituzione).

Ebbene, già la mancata approvazione del bilancio e dei provvedimenti di salvaguardia sono presidiati dall'attribuzione ad un organo esterno del potere di sostituirsi agli organi inadempienti (con la ulteriore sanzione dello scioglimento del consiglio comunale), atteso che il principio di autonomia non può essere assoluto, ma diviene recessivo (e sanzionato, addirittura, con la rimozione dell'organo politico eletto) rispetto all'esigenza di garantire la salvaguardia del bilancio dell'ente e dell'unità economica della Repubblica, rientrando tali disposizioni nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica (art. 117 della Costituzione). L'art. 193, comma 4, del TUEL dispone che «La mancata adozione, da parte dell'ente, dei provvedimenti di riequilibrio previsti dal presente articolo è equiparata ad ogni effetto alla mancata approvazione del bilancio di previsione di cui all'art. 141, con applicazione della procedura prevista dal comma 2 del medesimo articolo» — e l'art. 141, comma 1, prevede che «I consigli comunali e provinciali vengono sciolti con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'interno [...] quando non sia approvato nei termini il bilancio».

Analoga norma si rinviene nell'ordinamento speciale della Regione siciliana (*cf.*: i richiamati articoli 109-bis dell'OREL e 58 della legge regionale n. 26 del 1993).

Questo a conferma del fatto che si tratta di «un settore, quello del riequilibrio dei bilanci degli enti locali e delle sanzioni per il mancato perseguimento del riequilibrio stesso, che è fortemente connotato dal principio di uniformità sull'intero territorio nazionale. Ciò sia con riguardo al concetto unitario di equilibrio del bilancio, sia in relazione agli effetti che il suo mancato perseguimento produce» (Corte costituzionale, sentenza n. 282/2016).

Occorre, pure, ricordare che «il bilancio è un «bene pubblico» nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche» (Corte costituzionale n. 186/2016) o, detto in altri termini, «funzionalmente volto alla tutela del corretto esercizio del mandato elettorale, ed espressione concreta del buon andamento amministrativo» (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 247/2017).

L'adozione dei provvedimenti di riequilibrio del bilancio da parte dell'ente locale, e in particolare il suo commissariamento, vale a dire l'affidamento ad un soggetto terzo della cura e rispetto degli obblighi di bilancio in sostituzione degli organi ordinari dell'ente locale, è, allora, uno strumento di garanzia indispensabile per assicurare il rispetto della disciplina statale interposta (*cf.*: sentenze della Corte costituzionale n. 80/2017 e n. 184/2016) di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e, in definitiva, per assicurare: l'armonizzazione dei criteri di gestione dei bilanci pubblici (art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione); l'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 della Costituzione, nel rispetto dei vincoli europei (articoli 11 e 117, primo comma della Costituzione); il principio di buon andamento finanziario e della programmazione di cui all'art. 97 della Costituzione, nonché la corretta applicazione del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma della Costituzione.

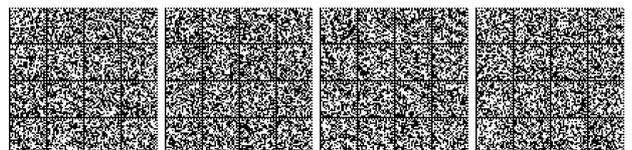


Pertanto, gli interventi legislativi da applicare al caso di specie, e segnatamente, l'art. 5, comma 11-*septies*, della legge n. 244/2016 che — si ribadisce — vanifica tali essenziali strumenti di chiusura del sistema (il presidio della Corte dei conti e l'intervento sostitutivo degli organi esterni), rimettendo al medesimo ente (già mostratosi inadempiente ed incapace di programmare il riequilibrio) l'iniziativa per la ripresentazione di un nuovo strumento di risanamento — e dando la stura ai successivi provvedimenti di rimodulazione del piano di riequilibri — vanno a ledere tali principi e si appalesano difformi dai richiamati parametri costituzionali. Si consideri pure che, consentendo di riavviare una nuova procedura, si consente all'ente inadempiente di usufruire reiteratamente degli effetti di cui all'art. 243-*bis*, comma 3, del TUEL a mente del quale il ricorso alla procedura di riequilibrio «sospende temporaneamente» la possibilità per la Corte dei conti di assegnare, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, il termine per l'adozione delle misure correttive in considerazione dei comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno accertati dalla competente sezione regionale della Corte dei conti.

L'istanza ordinamentale affinché gli effetti distorsivi sui bilanci delle («squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli articoli 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate», *cf.* art. 243-*bis*, comma 1, del TUEL) siano tempestivamente affrontati e rimossi, piuttosto che rinviati alle future generazioni, risponde anche ad *unratio* di responsabilizzazione degli amministratori pubblici (art. 28 della Costituzione) e di equità intergenerazionale atteso che l'equilibrio di bilancio (articoli 81 e 97 della Costituzione), come rammentato dalla giurisprudenza costituzionale prima richiamata, ha natura di «bene pubblico» funzionalmente volto alla «tutela del corretto esercizio del mandato elettorale» (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 247/2017); a tal fine, la trasparenza dei conti e la tempestività degli interventi correttivi assumono valore fondamentale per evitare che il rinvio ai futuri esercizi delle misure di risanamento aggravi l'esercizio del mandato dei futuri amministratori e faccia ricadere il peso del risanamento sulle future generazioni.

Ancor più recentemente, la Corte costituzionale ha nuovamente ribadito come il legislatore debba fissare i termini (per l'approvazione dei rendiconti), bilanciando le esigenze di tempestiva accountability nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interesse (si pensi, nel caso di specie ai terzi creditori che non hanno certezza dell'azionabilità dei propri diritti) e quelli inerenti alla costruzione degli equilibri di bilancio di previsione degli esercizi successivi, atteso che i provvedimenti di ripiano dei disavanzi di amministrazione devono essere immediatamente adottati (*cf.* sentenza n. 49 del 2018). Quell'esigenza di tempestività, legata anche alla responsabilità di mandato degli amministratori (vedasi l'art. 188 del TUEL che fissa il ripiano dei disavanzi «negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura»), esigenza che impone il rispetto dei termini di approvazione del rendiconto preordinata alla più coerente costruzione dei bilanci futuri (i quali in mancanza di una propedeutica ufficiale determinazione dei disavanzi pregressi da ripianare risulterebbero privi di valore), non può che valere, *a fortiori*, per i disavanzi c.d. straordinari che devono essere accertati ed inseriti tempestivamente all'interno del piano di riequilibrio. Questo, infatti, proietta su una prospettiva decennale (ora anche ventennale) il ripiano della massa passiva, in modo che i futuri bilanci siano in grado di ripianarli immediatamente anno per anno e che la filiera del controllo possa monitorare in modo concomitante e semestrale il raggiungimento degli obiettivi intermedi, talché non sarebbe ragionevole che un piano di riequilibrio da approvarsi nell'esercizio 2014 venga rinviato, come avvenuto nel caso di specie, addirittura con interventi normativi *ex post* (rispetto alla scadenza di termini perentori e agli esiti definitivi dei giudizi della Magistratura), al 2017, e che le successive ulteriori disposizioni possano ritardare ulteriormente la definitiva adozione.

7.2. Violazione degli articoli 3 e 28 della Costituzione. Le considerazioni da ultimo svolte consentono di cogliere la lesività delle disposizioni che la sezione è chiamata ad applicare (art. 5, comma 11-*septies*, del decreto-legge n. 244 del 2017 ed art. 1, commi 888 e 889 della legge n. 205 del 2017) anche rispetto agli articoli 3 e 28 della Costituzione. Come si è appena anticipato (ma *cf.* altresì il punto 5.2) il continuo differimento (nel caso di specie, principalmente imputabile al disposto dell'art. 5, comma 11-*septies*, del decreto-legge n. 244 del 2017 che ha consentita, in prima battuta la riproposizione del tentativo di riequilibrio già fallito e, poi, la «riapertura» di ulteriori facoltà di rimodulazione, da ultimo quella consentita dalla citata legge di stabilità per il 2018) allontana nel tempo l'emergere delle responsabilità di amministratori e dipendenti che abbiano contribuito attraverso condotte dolose o gravemente colpose al dissesto finanziario dell'ente. Solo la formalizzazione della dichiarazione di dissesto dischiude la fase di doverosa inquisizione delle responsabilità sottese al dissesto ai sensi dell'art. 246 del TUEL, a mente del quale con tale deliberazione il consiglio comunale deve valutare le cause che hanno determinato il dissesto e l'organo di revisione deve fornire una dettagliata relazione, da allegare alla deliberazione, in cui sono analizzate le cause che hanno determinato il dissesto; adempimenti preordinati, ed imprescindibili, rispetto al regime sanzionatorio applicabile agli amministratori, dipendenti e titolari degli organi di revisione, che la Corte dei conti riconosca responsabili di condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, che abbiano contribuito al verificarsi del dissesto finanziario (art. 247 del TUEL). L'attribuzione da parte del legislatore delle facoltà per gli enti che versano in siffatte condizioni di diffe-



rire continuamente nel tempo il momento ultimo di verifica delle cause della crisi strutturale sfociate nel dissesto e di allontanarne la formalizzazione, consentendo che anziché un *iter* spedito, certo e trasparente, cadenzato dal necessario rispetto di termini perentori, essi possano senz'altro optare per defatiganti rimodulazioni/riformulazioni e addirittura «ripresentazioni» di nuove procedure, mantenendo in perenne sospensione uno stato di «pre-dissesto», in cui restano sospesi i giudizi sulle condotte pregresse, diviene un surrettizio strumento di occultamento delle responsabilità di tipo amministrativo-contabile per il dissesto cagionato e non formalizzato e per le gravi condotte reiteratamente poste in essere da dipendenti, amministratori e organi di controllo interno (articoli 3 e 28 della Costituzione). Come anticipato (*cf.* par. 5.4) il precetto dell'equilibrio di bilancio, riguardato sotto il profilo della «salvaguardia di bilancio», costituisce uno strumento di verifica e misurazione della responsabilità giuridiche e politiche dei soggetti investiti di cariche pubbliche e la disciplina di salvaguardia, «strumentale all'effettività di adempimenti primari del mandato elettorale», è funzionale a «un'esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento, secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l'incuria del loro squilibrio strutturale interrompono — in virtù di una presunzione assoluta — il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti» (Corte costituzionale, n. 282/2017).

7.3. Violazione degli articoli 24, 111 e 3 della Costituzione, nonché dell'art. 117, comma 1 della Costituzione, in relazione alla norma interposta di cui all'art. 6 § 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Sotto altro profilo va osservato che la disposizione di cui all'art. 5, comma 11-*septies*, del decreto-legge n. 244/2017, consentendo di riavviare la procedura di riequilibrio già preclusa all'ente, riaprendo di fatto sino al 30 aprile 2017 i termini perentori consumati già nel 2014 (*cf. supra* in punto di fatto) e consentendo, di conseguenza, di innestare, poi, sulla nuova procedura anche ulteriori ipotesi di riformulazione/rimodulazione del piano medesimo previste da diverse disposizioni normative (nel caso di specie, rispettivamente l'art. 243-*bis*, comma 5, del TUEL e quindi l'art. 1, comma del e l'art. 1, commi 888 e 889, della legge n. 205 del 2017; facoltà che il Comune di Pozzallo ha esercitato, dapprima, con la deliberazione consiliare n. 52 del 9 novembre 2017 e, quindi, la deliberazione consiliare n. 12 del 2018), determina il procrastinarsi del blocco delle azioni esecutive esperite dai creditori nei confronti dell'ente (articoli 243-*bis*, comma 4, e 243-*quater*, comma 5, del TUEL), comprimendo oltre ogni ragionevole misura la tutela esecutiva dei terzi creditori. Ed in effetti, la sezione deve rilevare come ad oggi, non essendo ancora stata licenziata la relazione istruttoria finale dal Ministero ex art. 243-*quater* del TUEL su cui esperire il giudizio di congruità, continua ad essere vigente la sospensione delle procedure esecutive a danno dei creditori del Comune di Pozzallo.

Al riguardo, questa sezione ha già osservato (delibera n. 232/2017/PRSP) che «l'eccessivo protrarsi dei tempi di perfezionamento e di definitivo assetto del piano di riequilibrio, favorito anche da continui interventi normativi di dubbia razionalità e coerenza, impatta in termini pregiudizievoli su valori fondamentali e costituzionalmente protetti afferenti la garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti (art. 24 e art. 111 della Costituzione)». Tale sacrificio delle legittime pretese creditorie di terzi, ove temporalmente indeterminato, si pone anche in contrasto con l'art. 1, protocollo 1 (diritto al rispetto della proprietà), e con l'art. 6, paragrafo 1 (diritto ad un giusto processo), della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo il costante insegnamento della Corte EDU. In particolare, con riferimento all'indeterminatezza dei tempi di conclusione delle procedure di risanamento finanziario, vanno rammentate la sentenza del 24 settembre De Luca c/Italia, ricorso n. 43870/04 e la sentenza Del Pennino c/Italia, ricorso n. 43892/04: nel caso De Luca c/Italia in particolare, la CEDU, dopo avere richiamato i precedenti in ordine al principio di ragionevolezza delle limitazioni al diritto di accesso ad un tribunale (si vedano, tra molte altre, Khalfaoui c. Francia, n. 34791/97, §§ 35-36, CEDU 1999-IX, e Papon c. Francia, n. 54210/00, § 90, 25 luglio 2002; si veda anche il richiamo dei principi pertinenti in Fayed c. Regno Unito, 21 settembre 1994, § 65, serie A n. 294-B), ha, invece, affermato l'insussistenza di tale ragionevolezza atteso che «il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti dell'ente rimane in vigore fino all'approvazione del rendiconto da parte dell'O.S.L., quindi fino ad una data futura che dipende dall'attività di una commissione amministrativa indipendente. La celerità della procedura dinanzi a tale organo sfugge quindi completamente al controllo del ricorrente» (*cf.* punto 71 del considerato). Per la Corte europea, se da un lato le limitazioni all'esercizio dei diritti di credito previste dalla disciplina sul dissesto finanziario (art. 248, comma 2 del TUEL) possono in astratto ritenersi giustificabili, in quanto preordinate a ristabilire condizioni di *par condicio creditorum* — evenienza che, però, non è rinvenibile nella procedura di riequilibrio cui difetta il carattere della concorsualità (la soddisfazione dei creditori avviene *singulatim* secondo separati accordi transattivi rimessi alla volontà delle parti ed indipendenti l'uno dall'altro) — dall'altro, la stessa giurisprudenza ha, comunque, censurato la violazione del principio di proporzionalità tra mezzi e scopi perseguiti proprio in ragione del fatto che ai creditori non è consentito di sapere con ragionevole precisione quando avrebbero potuto adire un giudice per l'esecuzione. Pertanto, come già osservato da questa sezione in precedenti occasioni (*cf.* deliberazione n. 232/2017/PRSP e deliberazione n. 32/2014/QMIG del 25 febbraio 2014), il nostro ordinamento — e quello comunitario — non tollerano che, per effetto della sospensione delle procedure esecutive di cui all'art. 243-*bis*, comma 4, del TUEL temporalmente non circoscritta, l'esercizio dei diritti di credito dei terzi sia paralizzato o compresso per una durata irragionevole e che la parte pubblica sia esentata *sine die* degli effetti pregiudizievoli di una condanna giudiziale.



Tale evenienza (ancorché effetto del reiterarsi e del sovrapporsi di interventi normativi poco coerenti e razionali) vulnera il diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti (art. 24 della Costituzione), il principio di ragionevole durata del processo di cui all'art. 111 della Costituzione, e di parità delle parti (articoli 111 e 3 della Costituzione) nonché l'art. 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione alla norma costituzionale interposta (*cf.* Corte costituzionale n. 348 e n. 349 del 2007 e n. 230/2012) di cui all'art. 6 § 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Ed invero, la Corte costituzionale (*cf.* sentenza n. 186 del 2013): «... ha più volte affermato che un intervento legislativo — che di fatto svuota di contenuto i titoli esecutivi giudiziari conseguiti nei confronti di un soggetto debitore — può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora, per un verso, siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale (sentenze n. 155 del 2004 e n. 310 del 2003) e, per altro verso, le disposizioni di carattere processuale che incidono sui giudizi pendenti, determinandone l'estinzione, siano controbilanciate da disposizioni di carattere sostanziale che, a loro volta, garantiscano, anche per altra via che non sia quella della esecuzione giudiziale, la sostanziale realizzazione dei diritti oggetto delle procedure estinte (sentenze n. 277 del 2012 e n. 364 del 2007).».

In precedenza (prima della costituzionalizzazione della C.E.D.U.), il giudice delle leggi (*cf.* sentenze n. 285/1995, n. 149/1994, n. 155/1994 e n. 241/1994) nel ritenere compatibile con i principi costituzionali la limitazione legislativa all'esecuzione forzata in caso di dissesto, aveva affermato che «la pretesa creditoria dell'esecuzione forzata non è frustrata ma è meramente deviata da uno strumento di soddisfacimento individuale verso uno di tipo concorsuale» in quanto «l'esigenza di contestuale liquidazione dei debiti degli enti locali nel rispetto del principio della *par condicio creditorum* costituisce ragione sufficiente di tale meccanismo sostitutorio dello strumento di tutela approntato dall'ordinamento» (ossia del giudizio di ottemperanza).

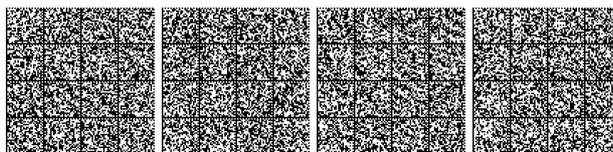
In proposito, mentre in caso di dissesto si potrebbe ipotizzare che l'esigenza di tutelare il principio fondamentale della parità di trattamento tra creditori possa assurgere a motivo imperativo d'interesse generale tale da impedire la dichiarazione di incostituzionalità delle norme, altrettanto non varrebbe nel caso della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale e, segnatamente, in riferimento alla disposizione che viene in rilievo nel presente giudizio atteso che tale istituto non garantisce la *par condicio creditorum*.

Applicando le coordinate enunciate nella sentenza n. 186 del 2013 appare, invero, evidente che la paralisi («svuotamento») del titolo esecutivo giudiziale, prevista dall'art. 243-*bis*, comma 4, del TUEL limitatamente al periodo che va «dalla data di deliberazione di ricorso alla procedura fino alla data di approvazione o diniego del piano di riequilibrio pluriennale di cui all'art. 243-*quater*, commi 1 e 3», resta solo ipoteticamente circoscritta «ad un ristretto periodo temporale». Infatti, il termine perentorio di novanta giorni tra la delibera di ricorso alla procedura da parte dell'ente e l'approvazione del piano da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti (data in cui cessa l'effetto sospensivo) — termine che (ai sensi della già richiamata pronuncia di orientamento ex art. 6, comma 4, del decreto-legge n. 174/2012 della Sezione delle autonomie, n. 22/2013/QMIG) si protrae sino alla scadenza per impugnare la delibera e sino alla decisione del relativo ricorso da parte delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti — viene vanificato dai descritti interventi normativi (nel caso di specie, segnatamente dall'art. 5, comma 11-*septies*, del decreto-legge n. 244 del 2016 e dalle disposizioni che consentono successive rimodulazioni del nuovo piano). Ciò avviene, peraltro, anche in considerazione del fatto che il termine di sessanta giorni entro il quale la commissione di cui all'art. 155 deve svolgere l'istruttoria e redigere la relazione finale da trasmettere alla Corte dei conti per il giudizio (art. 243-*quater*, comma 1), non è qualificato come perentorio. Le istruttorie possono, quindi, protrarsi indefinitamente, così come in effetti avviene, anche in conseguenza dei continui interventi normativi che, sovrapponendosi, consentono di rimodulare o riformulare i piani di riequilibrio pendenti, con l'effetto di impedire alla Sezione di controllo di pronunciarsi definitivamente e, quindi, di arrestare l'effetto sospensivo.

Pertanto, il combinato disposto di tali disposizioni, da un lato, sospende oltremisura (e comunque indefinitamente) il potere dei creditori di agire in giudizio per realizzare in via esecutiva i propri diritti, dall'altro lato, interdice anche «l'altra via (che non sia quella della esecuzione giudiziale)» per garantire «la sostanziale realizzazione dei diritti» (ossia, l'attivazione della procedura di dissesto).

7.4. Violazione degli articoli 3, 100, 103, 111 e 113 della Costituzione. Si deve ritenere — risultando vana la ricerca di opzione esegetiche di segno contrario (*cf.* sub punto 8.1, 8.2. e 8.3) — che la disposizione di cui all'art. 5, comma 11-*septies*, del decreto-legge n. 244 del 2016 è da applicarsi a fattispecie per le quali la regola del caso concreto è stata già dettata da provvedimenti giudiziari definitivi (di cui peraltro risulta ampiamente ritardata quell'esecuzione atta a garantirne l'effettività).

Ciò determina un evidente contrasto tra quanto recato dal sopravvenuto intervento legislativo e la pronuncia emessa dall'organo giudiziario, le cui prerogative sono costituzionalmente definite e presidiate anche per il tramite del principio di intangibilità della *res iudicata*.



Al riguardo, può ritenersi assodato che la pronuncia della Sezione regionale di controllo, dopo il giudizio delle Sezioni riunite, ha assunto carattere di «giuridica stabilità» con effetti analoghi a quelli di un *decisum* giudiziale poiché «le deliberazioni che concludono il procedimento stesso non possono qualificarsi atti amministrativi, pur non essendo «sentenze» in senso stretto. Trattasi infatti di atti atipici promananti da organo appartenente all'Ordine giudiziario, in posizione di indipendenza e terzietà» (SS.RR. n. 15/2017/EL) e che «intervengono all'esito di un'apposita fase di contraddittorio penetrante e pregnante instaurato con le amministrazioni territoriali in seguito alla contestazione di specifici parametri normativi» (SS.RR. n. 19/2017/EL).

Si tratta, come anticipato (*cf.* punto 3 del considerato), di pronunce a carattere decisorio in base a parametri normativi, configuranti «giudizi» di «legittimità-regolarità» (sentenze della Corte costituzionale n. 228/2017, n. 40/2014, n. 60/2013, vedi *supra* par. 3 delle premesse in diritto).

A ciò si aggiunga che, come nel caso di specie, al giudizio promanante dalla Sezione di controllo (deliberazione), si aggiunge quello in sede giurisdizionale in senso stretto (sentenza), in unico grado, esperito dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, che in materia hanno attribuita «giurisdizione esclusiva». Si deve allora convenire che tale sindacato giurisdizionale promana direttamente dall'art. 103 della Costituzione, comma 2, della Costituzione e che il giudice investito della controversia nel «giudizio ad istanza di parte» abbia definito la regola del caso concreto.

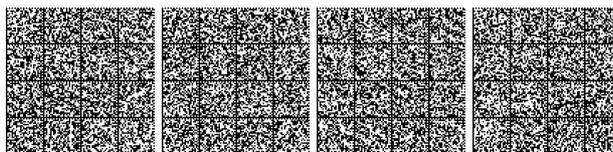
La *iurisdictio* in tale materia è esercitata dalla Corte, in sede di controllo e di giurisdizione in senso stretto, in posizione neutrale rispetto allo Stato-comunità, nella sua plurale articolazione (Corte costituzionale sentenze n. 29/1995, n. 470/1997 e n. 60/103), di modo che l'interesse degli amministratori *pro tempore*, oltre ad essere potenzialmente in conflitto con quelli finanziari adespoti della rispettiva comunità di riferimento, costituisce in sostanza un mero veicolo processuale e procedimentale per l'avvio di una verifica neutrale dell'interesse dell'amministrazione, protetto dalla legge, da parte di un giudice «terzo» (*cf.* deliberazione della Sezione di controllo per la Regione Campania, n. 8/2018/QMIG).

Ed infatti la Corte costituzionale ha evidenziato che la disciplina della salvaguardia di bilancio si pone come «strumentale all'effettività di adempimenti primari del mandato elettorale [e] indissolubilmente legat[a] alla cura dei sottesi interessi finanziari. [Tale disciplina] si ricollega [...] a un'esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento, secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l'incuria del loro squilibrio strutturale interrompono — in virtù di una presunzione assoluta — il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti» (sentenza n. 228/2017).

Nell'unitarietà del sistema, così ricostruita alla luce della giurisprudenza e dei principi fondamentali della nostra Costituzione, appare evidente — e ne consegue — che le decisioni delle Sezioni regionali di controllo, ove non impugnate o non riformate da una sentenza di merito, ed a maggior ragione quando confermate dalle Sezioni riunite, vedono stabilizzare il contenuto dei loro accertamenti nonché gli effetti di leggi ad essi connessi.

All'esigenza dell'attuazione delle pronunce giurisdizionali — attuazione che nella dottrina generale del processo si definisce «esecuzione» — non può mai derogarsi, qualunque sia la posizione ed il rango del soggetto e dell'organo nei cui confronti il comando contenuto nella pronuncia del giudice si dirige: si tratta di un principio che è insito nella concezione stessa dello Stato di diritto. Tanto più imprescindibile allorché, come nel caso di specie, tali pronunce non afferiscono a diritti disponibili delle parti, ma hanno ad oggetto interessi pubblici. Ne discende, la violazione del principio di certezza del diritto riconducibile anche all'art. 3 della Costituzione e di quello di separazione dei poteri: la norma è invero strutturata in maniera tale da assumere inequivocabilmente quale presupposto «il non conseguimento» dell'approvazione del piano di riequilibrio, ciò che discenda da una pronuncia preclusiva della Corte dei conti ex art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL; per tale ragione, quella che viene letteralmente qualificata quale «proroga del termine di cui all'art. 243-*bis*, comma 5, del TUEL» è da un punto di vista tecnico-giuridico una mera riapertura — previa vanificazione degli effetti di una pronuncia giudiziale — della procedura ormai preclusa per l'inadempienza dell'ente già stata accertata dalla decisione giudiziale, espressamente accompagnata addirittura dal blocco dell'esecuzione della stessa (vedi le considerazioni sub punti 8.1, 8.2 e 8.3).

A tal ultimo riguardo si deve rammentare che è «precluso al legislatore di intervenire, con norme aventi portata retroattiva, per annullare gli effetti del giudicato» (Corte costituzionale, n. 282/05), e — al di là dell'incidenza su quest'ultimo — appare comunque non conforme a Costituzione l'esercizio del potere legislativo espresso in una legge «intenzionalmente diretta ad incidere su concrete fattispecie *sub iudice*» (Corte costituzionale, n. 397/94). La funzione giurisdizionale è attribuita in via esclusiva ai «magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario» (art. 102 della Costituzione), nonché ai giudici speciali espressamente previsti dalla Costituzione (articoli 100, 103, 113 della Costituzione). Le modalità ed i canoni della funzione giurisdizionale nel suo svolgimento sono del tutto propri e differenziati da quelli relativi alle altre funzioni di governo e dalla funzione legislativa.



7.5. Violazione dell'art. 77 della Costituzione. Sotto tale ultimo aspetto, assume rilevanza anche il fatto che la disposizione che oggi la sezione deve applicare (art. 5, comma 11-*septies*, del decreto-legge n. 244/2017), è contenuta in un decreto-legge, o meglio è stata introdotta dalla legge di conversione del decreto-legge, segnatamente dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2017, n. 19 (Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, recante proroga e definizione di termini).

È noto come la Corte costituzionale abbia affermato (*ex multis* sentenze n. 171/2007, n. 128/2008 nonché n. 22/2012, n. 34/2013, n. 32/2014) che il legislatore non può profittare della conversione in legge per disciplinare questioni non omogenee rispetto al contenuto del decreto stesso. Nel caso di specie, l'art. 5 aveva originariamente ad oggetto la «proroga di termini in materia di competenze del Ministero dell'interno» (rubrica che, invero, è rimasta invariata); rispetto a tale contenuto appare eccentrico l'emendamento che in sede di conversione ne ha interpolato il testo, aggiungendo il comma 11-*septies* che, come rammentato, disciplina (paralizzandoli) gli effetti della declaratoria di rigetto del piano di riequilibrio da parte della Corte dei conti (art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL), ossia introducendo un'«eccezione», in senso tecnico e pieno, alla disposizione sistematica del TUEL e alla regola del caso concreto dettata dall'Autorità giudiziaria che di tale disposizione ha fatto piena applicazione al «caso» del Comune di Pozzallo.

L'utilizzo della formula «proroga del termine» al 30 aprile 2017 (termine che, peraltro, non è di competenza del Ministero dell'interno) appare solo un mero pretesto semantico per inserire un corpo normativo estraneo all'interno del contenuto del convertendo decreto-legge; il legislatore è così intervenuto in una sede deliberativa a ciò non deputata — sfruttando piuttosto l'occasione del peculiare *iter* procedurale della conversione in legge di un decreto — per incidere su una disposizione del testo unico in materia di enti locali, *ex-capendo* dalla regola una specifica eccezione. Come si è detto, l'emendamento disciplina, in prima battuta, l'annullamento degli effetti di pronunce definitive della Corte dei conti (nonché la sospensione immediata di eventuali commissariamenti finalizzati a dichiarare il dissesto nei confronti di amministrazioni rimasti inadempienti) e quindi — solo dopo avere rimosso autoritativamente tali ostacoli di ordine giuridico — attribuisce, esclusivamente a favore degli enti inadempienti (il che è di per sé manifestamente irragionevole), la facoltà di ripresentare un nuovo piano di riequilibrio entro il 30 aprile 2017.

Uno strumento — la decretazione d'urgenza nell'ambito della proroga legislativa — concepito quale eccezionale rimedio a situazioni dalle quali può derivare concreto pregiudizio ove non si intervenisse sui termini in scadenza, viene, pertanto, piegato irragionevolmente, ed anzi con una paradossale eterogenesi dei fini (l'interesse dell'ordinamento è ad una sollecita definizione degli strumenti di risanamento), per prorogare termini ampiamente scaduti (nel caso di specie dilatati da novanta giorni a novecentoventi giorni), pregiudicando la certezza del diritto. Volendo considerare anche la finalità complessiva del decreto-legge, l'irragionevolezza del provvedimento risulta ampiamente confermata. Ed invero, se può dirsi tollerato che i cosiddetti decreti legge «milleproroghe» o «proroga-termini» contengano interventi apparentemente e sostanzialmente eterogenei, dall'altro lato, la peculiarità di siffatti provvedimenti — lungi dal consentire in sede di conversione l'inopinato inserimento al suo interno di disposizioni eccentriche — impone bensì che il decreto si giustifichi per intervenire «con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento» e che, comunque, l'unitarietà e l'omogeneità del decreto-legge venga anche osservata dalla legge di conversione (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 22/2012, par. 3.4 del considerato in diritto), con la conseguenza che le norme eventualmente inserite dal Parlamento non potranno alterare l'originario scopo del provvedimento d'urgenza. Fra l'atto approvato dal Governo e quello posto in essere dalle Camere per integrare l'efficacia si realizza, infatti, un «nesso di interrelazione funzionale» tale da configurare un «tutto unitario» indirizzato a porre rimedio ai casi di straordinaria necessità ed urgenza di volta in volta sussistenti.

Nel caso di specie, appare evidente l'estraneità della disposizione di cui al comma 11-*septies* dell'art. 5 — inserito dal legislatore in sede di conversione (art. 1, comma 1, della legge n. 19/2017) — rispetto alla finalità di urgenza del decreto-legge, salvo non voler considerare che proprio il 1° marzo 2017 (data di entrata in vigore del provvedimento legislativo di conversione pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 28 febbraio 2017) scadeva il termine assegnato dal commissario *ad acta* affinché i consiglieri comunali di Pozzallo deliberassero la dichiarazione di dissesto discendente dalla pronuncia della Corte dei conti: l'urgenza, cui ricondurre la proposta emendativa, sarebbe allora quella di intervenire sulla fase terminale dell'esecuzione di una pronuncia giudiziale passata in giudicato e di precludere al commissario — frattanto rallentato da comportamenti ostruzionistici e defatiganti (*cf.* premessa in punto di fatto in ordine alle infruttuose impugnazione davanti a TAR e CGA degli atti commissariali) — di portare la stessa ad esecuzione.



La disposizione in questione è priva di logicità sistematica e manifestamente irragionevole proprio perché non è riscontrabile alcuna urgenza di proroga di termini il cui decorso sarebbe dannoso per gli interessi pubblici; innanzitutto, la stessa interviene, come si è detto, non già per «prorogare» dei termini perentori (già ampiamente scaduti) bensì per obliterare, in prima battuta, gli effetti di una pronuncia giudiziale che ha accertato quella scadenza e, solo dopo, ristabilisce un nuovo termine per aprire una nuova procedura; in secondo luogo, l'urgenza di tutela dell'interesse pubblico sottesa alla tempestiva definizione delle procedure di riequilibrio, come declinata nell'art. 243-*bis* e quater del TUEL, è quella di definire entro termini perentori brevi e certi la procedura e non anche di allungarne immotivatamente i tempi, con il paradossale effetto di portare il termine perentorio da novanta giorni a novecentoventi, con inevitabile frustrazione della finalità sottesa alla previsione della perentorietà.

L'affermazione della necessità di un'intrinseca coerenza nelle norme del decreto-legge deriva dal contenuto dell'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri) che come affermato dalla Corte costituzionale nella richiamata pronuncia, si configura come «esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 della Costituzione, il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza». D'altra parte, se il legislatore avesse inteso introdurre una norma applicabile solo per l'avvenire (senza interferire con provvedimenti giudiziari già definitivi), avrebbe ben potuto e dovuto attendere una diversa occasione rispetto a quella della conversione del c.d. decreto «mille proroghe».

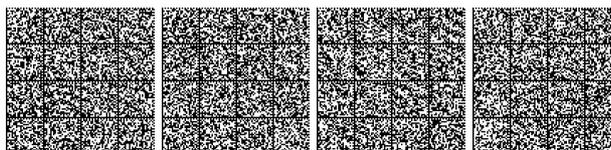
L'art. 1, comma 1, citato risulta, allora, manifestamente irragionevole e privo dei requisiti della necessità e dell'urgenza e quindi incostituzionale per violazione dell'art. 77 della Costituzione. Se poi, si aggiunge che, come appare dal tenore letterale e dalla surriferita disamina, la disposizione contiene una norma che fotografa il «caso» del Comune di Pozzallo (ente sul quale incombeva un provvedimento giudiziale definitivo in-ottemperato ed un commissariamento in fase di avanzata esecuzione), norma comunque enunciata in termini tali da interferire senz'altro su detta pronuncia, essa oltre che suscitare dubbi di incostituzionalità per le anzidette ragioni (eccentricità della disposizione della legge di conversione rispetto al contenuto del decreto-legge e mancanza del requisito dell'urgenza coesistente alla decretazione d'urgenza) lo sarebbe anche perché travalicante i limiti propri della funzione legislativa.

L'eterogeneità del contenuto del decreto-legge contrasta, infatti, apertamente con le prescrizioni dell'art. 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (di diretta attuazione costituzionale dell'art. 77 della Costituzione) in base alle quali il contenuto del decreto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo. Nel caso di specie, ad avviso di questo collegio, e sulla scorta di quanto osservato, il contenuto della disposizione inserita in sede di conversione appare aspecifica e disomogenea rispetto al contenuto del decreto, e non corrisponde (se non attraverso l'escamotage semantico di un fuorviante riferimento alla «proroga di termini») al contenuto del titolo del decreto, e pertanto, anche per tale via, la questione di legittimità costituzionale deve considerarsi non manifestamente infondata.

È appena il caso di osservare, incidentalmente ed a corroborazione dei suesposti argomenti, come, con riferimento ai lavori preparatori, la disposizione sia stata veicolata da un emendamento presentato in limine al Senato della Repubblica, e pertanto lo scrutinio interno di ammissibilità (a prescindere dalla circostanza che sul decreto è stata posta questione di fiducia) non è stato ancorato al criterio di «stretta attinenza al contenuto» che, invece, è rigorosamente imposto dal differente regolamento della Camera (art. 97, comma 8).

7.6. Violazione dell'art. 3 della Costituzione. La norma appare anche manifestamente irragionevole e lesiva del principio di uguaglianza (art. 3 della Costituzione) perché, proprio ponendo senz'altro nel nulla gli accertamenti definitivi della Corte dei conti, discrimina irragionevolmente e senza alcuna logica, da un lato, tra quegli enti destinatari di tali provvedimenti giudiziari che alla data di entrata in vigore della norma hanno spontaneamente, o comunque tempestivamente, deliberato la dichiarazione del dissesto in ossequio al comando del giudice, dall'altro, quelli enti che invece non si sono adeguati al precetto di cui all'art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL ed hanno ritardato l'ottemperanza alla decisione del giudice. Mentre ai primi, pertanto, non è consentito presentare un nuovo piano di riequilibrio, invece ai secondi (gli inadempienti) è paradossalmente assicurata la facoltà di obliterare la pronuncia giudiziale. D'altra parte, ammesso che il legislatore possa così disinvoltamente disciplinare fattispecie già stabilmente regolate in sede giudiziale, il limite della non manifesta irragionevolezza della scelta legislativa appare superato ove si consideri che l'indiscriminata riapertura dei termini perentori già scaduti non è in alcun modo circoscritta.

Anche sotto tale aspetto, la norma appare irragionevole: essa sterilizza quel meccanismo procedurale spedito, previsto dal comma 5 dell'art. 243-*bis* e dal comma 7 dell'art. 243-*quater*, con la conseguente ipotizzata regressione alla fase iniziale di una nuova procedura di riequilibrio, da avviare nel 2017 (e pertanto, nella migliore delle ipotesi con durata 2017/2026 ovvero 2017/2036 ove ci si avvalga dell'ulteriore dilatazione temporale ventennale, come avvenuto nel caso di specie) pur subordinandone l'applicazione a una verifica dell'evoluzione delle condizioni finanziarie dell'ente. Non essendo circoscritto a ritroso l'ambito di operatività (e prorogando di fatto termini già scaduti da tempo),



la disposizione si applica ad enti che già hanno adottato un piano nei passati esercizi (nel caso di specie quanto meno dal 2014, anno di avvio della procedura) e, pertanto, ad enti già da tempo in condizioni di crisi strutturale tale da provocare il dissesto. D'altra parte, se tali condizioni fossero nel tempo venute meno l'ente medesimo avrebbe ben potuto revocare per tempo l'istanza di accesso alla procedura di riequilibrio prima del giudizio della Sezione di controllo della Corte dei conti; laddove invece l'organo giudicante deputato a definire incontrovertibilmente la situazione di incertezza sulla tenuta degli equilibri di bilancio abbia accertato la sussistenza della condizione di dissesto ovvero l'incapacità dell'ente di avviare tempestivamente attraverso l'alternativo strumento del piano di riequilibrio (art. 243 del TUEL, comma 7) il risanamento, questo dovrà essere perseguito attraverso la via procedurale del dissesto, non essendo consentito all'ente di revocare la dichiarazione di dissesto (art. 244 del TUEL) o di arrestare la procedura di dissesto c.d. guidato (art. 243, comma 7, del TUEL), salva la facoltà di impugnare detto accertamento perché ritenuto viziato.

La riformulazione di un nuovo piano, dopo l'esito negativo della precedente, prescinde nel disposto normativo della cui legittimità costituzionale si dubita da un ancoraggio a fattori esogeni obiettivamente valutabili e giustificabili (ad es. il riaccertamento straordinario dei residui imposto dalla riforma dell'ordinamento contabile che modifica i criteri di contabilizzazione e ridetermina un nuovo passivo da ripianare), come invece avvenuto in altre ipotesi di interventi normativi tesi a consentire la conseguente riformulazione/rimodulazione del piano *in itinere*, i quali peraltro sono stati, ciononostante, considerati comunque discutibili dalla più avvertita giurisprudenza costituzionale. Si pensi, al riguardo, a quanto criticamente osservato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 6 del 2017: «Ferma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quelle afferenti ai disavanzi sommersi, non può non essere sottolineata la problematicità di soluzioni normative, mutevoli e variegate come quelle precedentemente descritte, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale (in senso conforme, sentenza n. 107 del 2016)».

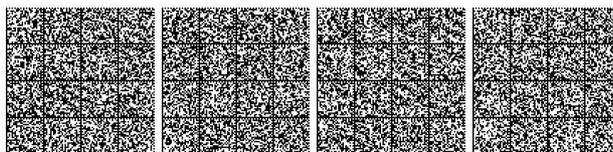
Privo di una *ratio* plausibile e coerente, l'intervento normativo in questione si connota per la chiara finalità — così come il testo dispone — di incidere immediatamente su pronunce giudiziali definitive ed esecutive tanto da «sospenderne» espressamente l'esecuzione coattiva ed il meccanismo di ottemperanza, rimuovendo senz'altro dall'ordinamento il giudizio definitivo dell'autorità giudiziaria ed ogni relativo effetto e — solo in un momento logicamente e giuridicamente successivo — di «prorogare» (*id est*: riaprire) i termini per presentare un nuovo piano di riequilibrio per gli enti già destinatari degli effetti dell'art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL.

7.7. Conclusivamente, l'applicazione dell'art. 5, comma 11-*septies*, del decreto-legge n. 244 del 2018, involge, in sintesi, delicatissimi profili generali afferenti la certezza del diritto, i rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario fissati dalla Carta costituzionale, l'effettività della tutela demandata alla Corte dei conti e delle sue pronunce in sede di controllo e giurisdizionale (articoli 100, 103 della Costituzione), oltre che il rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio, del buon andamento finanziario e amministrativo, e le regole, costituzionalmente interposte, di coordinamento della finanza pubblica (articoli 81, 97 e 117 della Costituzione).

#### RILEVANZA DELLA QUESTIONE

8. Le disposizioni invocate assumono diretta e concreta rilevanza nel presente giudizio, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, non potendo la sezione prescindere dal darne applicazione nell'ambito del controllo da assumere officiosamente in merito all'«approvazione o diniego» del «nuovo piano di riequilibrio 2017/2026» approvato con deliberazione consiliare n. 43/2017 dal Comune di Pozzallo ed alla «richiesta» di rimodulazione dello stesso formulata con deliberazione consiliare n. 2/2018 (presentata alla sezione in data 15 gennaio 2018). Per valutare la congruenza del «nuovo» piano occorre, infatti, verificare preliminarmente le condizioni di ammissibilità e di legittimità, ossia nell'ordine, che all'ente sia attribuita la facoltà di adottare un nuovo piano (dopo che la precedente procedura è stata esitata negativamente ed una volta che si è consolidata la pronuncia che ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 7 del TUEL determina la dichiarazione di dissesto) e che sussistano, poi, le condizioni legali ed i presupposti di ammissibilità delle riferite rimodulazioni (quella di cui alla deliberazione consiliare n. 2 del 12 gennaio 2018, che assume a presupposto l'art. 1, commi 888 e 889, della legge 27 dicembre 2017, e quella di cui alla deliberazione consiliare n. 52 del 9 novembre 2017).

La norma (art. 5, comma 11-*septies*, del decreto-legge 30 dicembre 2017, n. 244) che attribuisce all'ente il potere di formulare il nuovo piano di riequilibrio è pertanto direttamente e concretamente applicabile al presente giudizio, ed è pregiudiziale rispetto a quelle che avrebbero poi consentito la rimodulazione del piano medesimo. Non è infatti logicamente prospettabile la «rimodulazione» di un piano di riequilibrio originario fondato su presupposti non validi.



Né potrebbe obiettarsi, di contro, che la manifestazione di volontà di rimodulazione del piano espressa dall'ente (deliberazione consiliare n. 2/2018) ai sensi della più recente legge n. 205 del 2017 (commi 888 e 889) possa determinare «una sorta di decadenza *ex lege* della precedente» (cfr. sentenza Corte dei conti, Sezioni riunite in speciale composizione, n. 6/2018/EL); se così fosse, infatti, le disposizioni di cui agli art. 1, commi 888 e 889, della legge 27 dicembre 2017, sarebbero affette dai medesimi vizi di illegittimità costituzionale formulati in relazione alla disposizione di cui all'art. 5, comma 11-*septies* del decreto-legge n. 240 del 2016 poiché consentirebbero di obliterare una pronuncia definitiva della Corte dei conti. È però sufficiente, al riguardo, osservare che queste ultime disposizioni consentono di rimodulare o riformulare il predetto piano agli enti locali che abbiano presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne abbiano conseguito l'approvazione ai sensi dell'art. 243-*bis* TUEL prima della data di entrata in vigore della legge di bilancio 2018 (1° gennaio 2018); pertanto, già la formulazione della nuova disposizione esclude che possa essere applicata agli enti che sono stati oggetto di un diniego definitivo di approvazione del PRFP (come sancito dalla pronuncia in sede nomofilattica delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 2/SSRR/QMIG/2018) e che «per principio pacificamente condiviso ricorre detta ipotesi nel caso in cui l'ente abbia prestato acquiescenza all'intervenuto diniego del piano decidendo di non impugnare la delibera della Sezione regionale di controllo e laddove sia scaduto il termine per la presentazione del ricorso. In entrambi i casi, infatti, la situazione dell'ente, quale accertata dalla Sezione di controllo si consolida in via definitiva e diviene intangibile. Unica eccezione a tale principio è stata contemplata dall'art. 1, comma 573-*bis*, primo periodo, legge 27 dicembre 2013, n. 147». Appare evidente allora come anche la recente rimodulazione del piano — lungi dal costituire «decadenza» della precedente procedura e dal collocarsi in discontinuità con essa — tragga presupposto e legittimazione proprio dalla rimozione *ex lege* (per effetto dell'art. 5, comma 11-*septies*) di quella pronuncia definitiva ed intangibile del giudice contabile e del conseguente obbligo di dichiarare il dissesto ex art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL.

La sezione è, dunque, chiamata a valutare preliminarmente quanto meno i presupposti di ammissibilità della procedura intrapresa dall'ente con la deliberazione consiliare n. 47 del 2017 a norma del citato art. 5, comma 11-*septies*. E poiché senza la disposizione in questione (ossia senza la «proroga dei termini» per presentare un nuovo piano e senza l'inopinata «sospensione» della procedura coattiva di dichiarazione del dissesto, previste da tale disposizione) l'ente non avrebbe potuto accedere ad una nuova procedura di riequilibrio, dovendo piuttosto dichiarare il dissesto (e, nel caso di inottemperanza, subire la procedura coattiva di cui all'art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL), appare evidente e diretto «il rapporto di pregiudizialità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la risoluzione del caso concreto» (Corte costituzionale n. 77/1983).

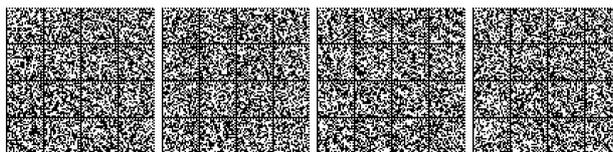
E ciò sia nel senso che la questione ha ad oggetto norme di cui questa sezione deve fare applicazione sia nel senso che la sentenza di accoglimento provocherebbe indubbiamente un mutamento del quadro normativo assunto a motivo della decisione.

8.1. Sempre in punto di rilevanza va osservato che il tenore letterale della disposizione presupponente (art. 5, comma 11-*septies*) non sembra lasciare spazio a interpretazioni adeguatrici. La norma è, infatti, espressamente indirizzata agli enti:

che alla data di entrata in vigore della legge di conversione «non abbiano rispettato il termine perentorio di cui al primo periodo del comma 5 dell'art. 243-*bis* ovvero quello di cui all'art. 2, comma 5-*bis* del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78» (ed il Comune di Pozzallo, come accertato dalla Corte dei conti, Sezioni riunite in speciale composizione, con sentenza definitiva ed inoppugnabile n. 12/2016/EL comunque «ha inutilmente fatto decorrere sia il termine dei novanta giorni di cui all'art. 243-*bis*, comma 5, TUEL, sia il termine del 30 settembre 2015 di cui all'art. 2, comma 5-*bis*, decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, senza (ri)presentare il piano di riequilibrio», disposizione quest'ultima di cui i giudici avevano, comunque, escluso l'applicabilità alla fattispecie in questione);

che — per effetto di tali inadempienze — non hanno «conseguito» l'accoglimento del piano secondo le modalità di cui all'art. 243-*quater*, comma 3, del decreto legislativo n. 267/2000» (*id est*: hanno subito una pronuncia di accertamento del mancato rispetto del termine perentorio ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL), come in concreto avvenuto nella fattispecie. Inoltre, la disposizione stessa nel «prorogare» al 30 aprile 2017 il riferito termine «perentorio» (già ampiamente scaduto) non pone limiti di sorta rispetto a fattispecie già oggetto di giudizio o risalenti nel tempo (come nel caso di specie).

A tal ultimo riguardo, non appare possibile integrare il precetto normativo per escludere in via interpretativa dall'ambito di applicazione le fattispecie già regolate da una pronuncia definitiva del giudice contabile, atteso che la legge espressamente prescrive, in chiusura, che nelle more del termine del 30 aprile «e sino alla conclusione della relativa procedura» non si applica l'art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL, ed ancora — a definitiva tacitazione di pronunce già esaurite e portate ad esecuzione (come nel caso di specie) — la norma si spinge a disporre la «sospensione delle procedure eventualmente già avviate in esecuzione del medesimo [art. 243-*quater*, comma 7].».

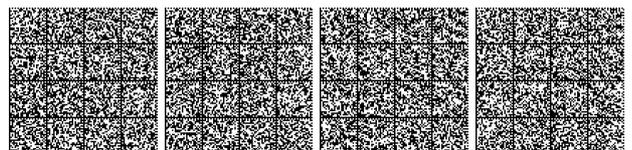


Il tentativo di un'interpretazione (sotto tale aspetto) adeguatrice, quale potrebbe essere quella di escludere dall'ambito di applicazione della norma gli enti per i quali si sia già esaurito il giudizio della Corte dei conti e limitarla ai soli enti nei cui confronti non si siano ancora consolidati gli effetti della pronuncia ex art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL si scontra, quindi, con il dato letterale della espressa «sospensione delle procedure eventualmente avviate in esecuzione dell'art. 243-*quater* del TUEL»: se, infatti, l'avvio di tali procedure discende unicamente da una pronuncia della Sezione di controllo che abbia già accertato una delle quattro ipotesi legali tipizzate di dissesto e disposto l'effetto di cui all'art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL, allora è evidente che il legislatore ha espressamente inteso di disciplinare non anche ma esclusivamente i casi in cui è già intervenuta una pronuncia della Sezione di controllo; prescindendo pure dal discriminare le ipotesi in cui una tale pronuncia abbia assunto carattere di stabilità (in quanto già esaurito o non più azionabile il mezzo di gravame davanti alle Sezioni riunite) da quelle ancora pendenti. Il tentativo di una lettura adeguatrice conforme a Costituzione si risolverebbe, pertanto, in un'arbitraria interpretazione abrogante, «eccentrica» rispetto al chiaro tenore testuale ed esorbitante quindi dai canoni ermeneutici cui il giudice deve attenersi (*cf.* *ex multis* Corte costituzionale, n. 36/2016).

8.2. Per le medesime ragioni, è solo astrattamente prospettabile, ma non anche praticabile — se non a costo di travalicare i limiti della tecnica esegetica — l'opzione ermeneutica tesa a valorizzare la disposizione contenuta nell'art. 243-*bis*, comma 1, del TUEL (comma modificato dall'art. 3, comma 3, lettera *a*) del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n. 68) la quale dispone, in termini generali, che la procedura di riequilibrio «non può essere iniziata qualora sia decorso il termine assegnato dal prefetto, con lettera notificata ai singoli consiglieri, per la deliberazione di dissesto di cui all'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149». Ove, infatti, si ritenesse che tale disposizione di divieto disciplini anche le ipotesi di cui all'art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL (che richiama proprio la procedura ex art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 ottobre 2011, n. 149) si svuoterebbe di contenuto la norma speciale successivamente emanata dal legislatore, strutturata proprio come eccezione alla suddetta regola, eccezione il cui disposto letterale è, come detto, univocamente diretto a «sospendere» l'efficacia dell'art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL e le procedure esecutive già avviate.

8.3. Infine, sempre in punto di rilevanza, occorre escludere la soluzione più radicale di negare che la norma trovi applicazione all'ordinamento degli enti locali vigente nella Regione siciliana. In effetti, la disposizione della cui legittimità si dubita sospende, letteralmente, gli effetti del commissariamento discendenti dall'art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL norma che, a sua volta, come già riferito sopra, richiama l'art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 6 settembre 2011, n. 149, mentre nel caso di specie la procedura di commissariamento dell'ente è stata disposta per effetto dell'art. 109-*bis* dell'O.R.EE.LL. Ora, è noto che l'art. 6, comma 2, citato («Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), è stato dichiarato incostituzionale per eccesso di delega (sentenza Corte costituzionale n. 213/2013; in quanto il principio di delega disponeva che le disposizioni si applicassero «non in via diretta, ma solo se recepite tramite le speciali procedure previste per le norme di attuazione statutaria») e non già per lesione della riserva di competenze legislative esclusive in tema di ordinamento degli enti locali in capo alla Regione siciliana (al riguardo, si noti, che la successiva sentenza n. 23/2014 ha affermato che la «procedura pattizia» di recepimento di siffatte disposizioni non ha copertura costituzionale). Occorre tuttavia rilevare che la procedura amministrativa di commissariamento dell'ente disposta dalla regione è consequenziale alla pronuncia della Corte dei conti di cui all'art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL, e che la vicenda oggetto del presente giudizio verte proprio sull'applicazione della disposizione di legge che, in prima battuta, «sospende» (o meglio: disapplica) l'art. 243-*quater*, comma 7, e, quindi, per effetto di tale disapplicazione, travolge il successivo commissariamento.

D'altra parte, anche, una diversa lettura — tesa a negare ingresso alla disposizione di cui all'art. 5, comma 11-*septies*, del decreto-legge n. 244 del 2016 nell'ordinamento siciliano ed a lasciare fermi gli effetti del commissariamento ex art. 109 dell'OREL — andrebbe contro la lettera della disposizione e creerebbe un'irragionevole disparità di trattamento tra enti locali, atteso che la disposizione (per quanto discutibile nei contenuti) è da ricondurre alla materia del coordinamento della finanza pubblica e violerebbe quei principi costituzionali secondo cui «l'esperienza seguita alla revisione del titolo V della Costituzione ha mostrato che le stesse forme più accentuate di autonomia legislativa regionale non si sottraggono all'azione trasversale di competenze assegnate allo Stato dall'art. 117, secondo comma, della Costituzione, mentre, nell'ambito di una competenza concorrente quale è il coordinamento della finanza pubblica, ripetutamente questa Corte ha stimato recessiva la dimensione dell'autonomia finanziaria ed organizzativa della regione, a fronte di misure necessariamente uniformi sull'intero territorio nazionale e costituenti principi fondamentali della materia (*ex plurimis*, sentenze n. 169 del 2007; n. 417 del 2005; n. 36 del 2004)». Dunque, così come la disposizione legislativa di cui all'art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL non può non trovare applicazione nell'ordinamento regionale siciliano delle autonomie locali (così come pacificamente tutta la disciplina dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243-*bis* e seguenti del TUEL), differenziandosi unicamente per l'organo competente a governare la

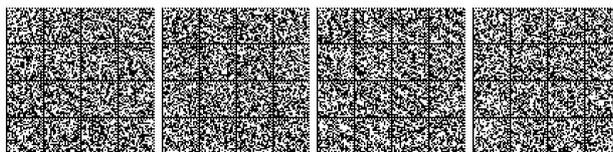


fase sostitutiva e commissariale (Assessorato regionale in luogo del prefetto) successiva all'accertamento giudiziale dell'obbligo di dichiarare il dissesto, anche la disposizione che disapplica l'art. 243-*quater*, comma 7, comandando la «sospensione delle procedure eventualmente già avviate in esecuzione del medesimo» deve ritenersi applicabile nell'ordinamento speciale siciliano.

8.4. In conclusione, il disposto letterale chiaro e univoco della disposizione e la peculiare struttura (eccezione alla regola) e finalità (sospendere gli effetti delle pronunce ex art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL) della norma ostano a un'interpretazione «conforme» a Costituzione, interpretazione che, per quanto doverosa e prioritaria su ogni altra (sentenza n. 49 del 2015) appartenendo pur sempre alla famiglia delle tecniche esegetiche (Corte costituzionale, ex plurimis, sentenze n. 356/1996; n. 219/2008 e n. 1/2013), non può, quindi, trasmodare e divenire eccentrica rispetto al testo e deve, in tal caso, cedere il passo all'incidente di costituzionalità (Corte costituzionale, sentenza n. 56/2016).

9. Le controdeduzioni formulate dall'ente in prossimità dell'adunanza non aggiungono apprezzabili elementi in punto di fatto o di diritto rispetto alla narrativa e agli argomenti esposti nel deferimento del magistrato e nell'ordinanza collegiale interlocutoria n. 51/2018/PRSP, sopra sviluppati. L'ente ha, infatti, ripercorso la vicenda in punto di fatto, confermando i passaggi essenziali esposti nella superiore premessa (*cf.* punto 1); ha quindi fornito un inquadramento sistematico della procedura di riequilibrio, rammentando i poteri «interdittivi» e «cogenti» attribuiti alla Corte dei conti, così come definiti dalla giurisprudenza costituzionale (richiamando in particolare le sentenze n. 39/2014, n. 40/2014 e n. 60/2013), pur segnalando come una parte della giurisprudenza (che tuttavia non è stata citata) riconoscerebbe in capo al comune «un momento valutativo difficilmente racchiudibile in schemi troppo rigidi»; ricorda che la procedura di riequilibrio, dopo la sua introduzione nel 2012, è stata oggetto di numerosi interventi legislativi «asistematici» tesi ad «ampliare gli spazi di manovra» degli enti attraverso la «dilatazione dei termini di ripresentazione del piano tardivo o bocciato» con l'effetto di «spostare in avanti l'asticella temporale del risanamento». Ha, quindi, contestato l'interpretazione «restrittiva» che il magistrato istruttore avrebbe dato della norma di cui all'art. 5, comma 11-*septies*, del decreto-legge n. 244 del 2017, laddove intende escludere dal campo applicativo gli enti che siano decaduti dalla facoltà di presentare il piano allorché tale decadenza sia stata accertata dalla Sezione regionale con deliberazione confermata dalle Sezioni riunite, dopo l'impugnativa, e quindi divenuta definitiva. Ritiene, infatti, che l'interpretazione letterale secondo il principio «*lex ubi voluit dixit*» osti a una tale preclusione, poiché di essa non vi è traccia nella legge. A supporto, argomenta che, pur essendo l'ente decaduto dalla facoltà di rimodulare, tale decadenza non preclude allo stesso la possibilità di ripianare il disavanzo da riaccertamento straordinario nel trentennio, citando al riguardo la sentenza n. 19/2017/EL, al par. 4, e che una diversa interpretazione, per l'appunto «restrittiva», creerebbe una disparità di trattamento tra enti. Ritiene, poi, che una interpretazione come quella avanzata dal magistrato istruttore provocherebbe *sic et simpliciter* l'applicazione della procedura di dissesto finanziario dell'ente e ciò contrasterebbe con il favor legislativo per il riequilibrio e, ove fosse ritenuta fondata, paleserebbe una grave contraddizione di sistema. Evidenzia, infine, che attraverso l'art. 5, comma 11-*septies*, del decreto-legge n. 244 del 2016 il legislatore ha voluto ancora una volta mitigare la perentorietà del termine di presentazione del piano di riequilibrio consentendo agli enti di poterlo ripresentare, talché l'interpretazione del magistrato istruttore contrasterebbe con il dato normativo. Da ultimo, afferma che comunque, anche alla luce delle argomentazioni svolte, sia ragionevole ritenere che si è consolidato il legittimo affidamento dell'ente nel portare avanti la procedura di riequilibrio. Gli argomenti esposti dall'ente, a parere del collegio, si limitano a ribadire e riaffermare l'applicazione al caso di specie della disposizione di cui all'art. 5, comma 11-*septies*, del decreto-legge n. 244 del 2016, confermando in punto di rilevanza la prospettazione di questa sezione; non mettono in discussione, invece, gli ambiti del presente giudizio, i poteri di questa sezione di decidere sin d'ora, in questa sede, sulla nuova procedura di riequilibrio intrapresa dall'ente, affrontando le questioni pregiudiziali sollevate.

Per il resto, l'affermazione nel merito, da parte della difesa dell'ente, di un principio di favore della legislazione per la procedura di riequilibrio, di cui l'attenuazione della perentorietà dei termini per l'approvazione del piano di riequilibrio sarebbe espressione, è argomento che non muta, anzi conferma, gli aspetti di perplessità sollevati dalla sezione che si appuntano proprio sulla non manifesta infondatezza in termini di legittimità costituzionale di una disposizione che esaspera tale favor in maniera manifestamente irragionevole (fermo restando che un *favor* legislativo per essere apprezzabile non può dedursi da norme «asistematiche», per come riconosciuti dalla stessa difesa dell'ente, né contrastare con ben più solide istanze di razionalità e di chiusura del sistema, di cui si è ampiamente detto in narrativa), al punto tale da apparire in grado di travolgere le esigenze di certezza del diritto, di travalicare i limiti della decretazione d'urgenza e comunque di trasmodare in un abuso del potere legislativo rispetto a quello giudiziario, oltre che vulnerare i valori costituzionali dell'equilibrio di bilancio e del coordinamento della finanza pubblica nei termini descritti che, meritano, pertanto di essere sottoposti al giudizio della Corte costituzionale.



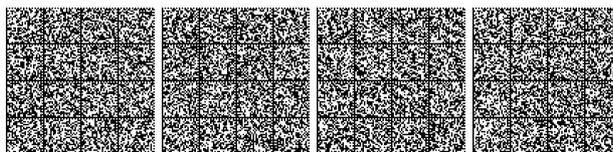
10. In conclusione, alla luce di quanto sin qui esposto, l'oggetto del presente giudizio impone alla sezione di pronunciarsi sulla «nuova» procedura di riequilibrio finanziario pluriennale avviata dal Comune di Pozzallo con la deliberazione consiliare n. 23 del 2017 dopo l'entrata in vigore dell'art. 5, comma 11-*septies*, del decreto-legge n. 244 del 2016, valutandone preliminarmente i presupposti e le condizioni di ammissibilità che incidono anche sulle successive riformulazioni/rimodulazioni che da essa discendono (quella di cui alla deliberazione consiliare n. 52 del 9 novembre 2017 e quella di cui alla deliberazione consiliare n. 2 del 12 gennaio 2018, con la «richiesta» inviata dall'ente a questa sezione in data 15 gennaio 2018, poi approvata con deliberazione n. 7 del 6 marzo 2018).

Il collegio ritiene di sollevare, in via pregiudiziale, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 11-*septies*, del decreto-legge n. 244 del 2016 (e dell'art. 1, comma 1, della legge di conversione 27 febbraio 2017, n. 19, che lo ha introdotto), disposizione assunta dall'ente quale norma attributiva del potere di formulare un «nuovo» piano di riequilibrio, sul quale l'ente medesimo ha, poi, innestato due nuove rimodulazioni, con conseguente ulteriore modificazione del piano e differimento dei termini istruttori.

Tale disposizione, presupposto della procedura e della successiva richiesta di rimodulazione, suscita, per quanto sopra esposto, dubbi di legittimità costituzionale, che il collegio reputa rilevanti e non manifestamente infondati con riferimento ai parametri che — fermo restando l'integrale rinvio a quanto più diffusamente illustrato sopra — possono sinteticamente riassumersi nei seguenti termini:

violazione degli articoli 81, 97, 117, 119 e 120 della Costituzione, poiché la norma censurata interrompe la procedura coattiva di cui all'art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL finalizzata alla immediata dichiarazione del dissesto e al più tempestivo avvio del risanamento dell'ente; la disposizione vanifica, in tal guisa, quelle istanze di tempestivo ripristino degli equilibri di bilancio (articoli 81, 97 primo comma, e 119 della Costituzione) e di sana gestione finanziaria, funzionali al buon andamento dell'amministrazione (art. 97, secondo comma della Costituzione), garantite dal sindacato sulla congruenza e sulla tempestività del piano di riequilibrio affidato alla Corte dei conti (art. 243-*quater*, commi 3, 6 e 7) e dall'approntamento della tutela rimediabile dell'intervento sostitutivo sugli organi inadempienti. Il precetto/principio dell'equilibrio di bilancio rappresenta, secondo la giurisprudenza costituzionale — tanto più dopo l'emanazione della legge costituzionale n. 1/2012 e delle leggi attuative del disegno costituzionale (ivi compreso il rafforzamento dei controlli esterni intestati alla Corte dei conti) — una «clausola generale» «in grado di operare pure in assenza di norme interposte» (Corte costituzionale, sentenza n. 192/2012). Tale clausola impone una «disciplina di salvaguardia» (Corte costituzionale, sentenza n. 228/2017) atta a garantire il recupero effettivo degli squilibri e l'applicazione di prescrizioni in caso di mancato riequilibrio;

la neutralizzazione della norma di chiusura del sistema costituisce, al contempo, oltre che diretta lesione degli articoli 81 e 97 della Costituzione, anche una lesione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3, della Costituzione) di cui l'art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL costituisce norma interposta. Essenziale ai fini della tutela degli equilibri di bilancio, nella logica sistematica sopra ricostruita (*cf. supra* ai par. 7.1, nonché ai par. 5.5.1, 5.2 e 2), è, invero, l'esigenza di definire con certezza e tempestività i programmi di risanamento degli enti che versano in situazione di precarietà strutturale particolarmente grave (condizioni tali da provocare il dissesto) — programmi che devono necessariamente e tempestivamente sfociare o in un piano di riequilibrio finanziario pluriennale congruo e sostenibile o nella immediata ed obbligatoria dichiarazione di dissesto finanziario — e di consentirne, con altrettanta speditezza, la valutazione a un organo magistratuale terzo ai fini della tutela di superiori interessi finanziari pubblici nonché a garanzia dei diritti dei terzi (non ultimo anche per assicurare la *par condicio creditorum* e la possibilità di perseguire tempestivamente eventuali responsabilità per l'ipotesi di dissesto finanziario). Tale reazione si fonda sull'«esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento, secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l'incuria del loro squilibrio strutturale interrompono — in virtù di una presunzione assoluta — il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti» (sentenza della Corte costituzionale n. 228/2017) talché appare imprescindibile sia un controllo neutrale sui bilanci a contenuto «cogente» (affidato alla Magistratura contabile), sia la reazione ordinamentale per il tramite di un organo tutorio esterno (*cf. supra* in particolare sub par. 5.1, 5.2, 7.1 e 8.3). Il sacrificio dei surriferiti valori costituzionali pregiudica, in ultima istanza, anche l'unità economica della Repubblica (art. 120 della Costituzione) ed i vincoli derivanti dall'appartenenza all'ordinamento comunitario (art. 117, primo comma della Costituzione). Sarebbe, peraltro, irragionevole e contrario al principio di cui all'art. 3 della Costituzione che, mentre da un lato l'ordinamento presidia l'approvazione dei bilanci di previsione e la salvaguardia degli equilibri di bilancio, attraverso la sanzione dello scioglimento del consiglio comunale (art. 141 del TUEL), ed impone agli enti stessi di adottare, in vista di una tutela dinamica e anticipata dell'equilibrio di bilancio, tempestive misure correttive in caso di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria (art. 148-*bis* del TUEL), dall'altro tollerasse che, nella più grave ipotesi di prossimità allo stato dissesto, l'ente resti inadempiente o ritardi oltremisura l'adozione del piano di riequilibrio;



l'intervento normativo di «proroga al 30 aprile 2017» dei termini perentori già scaduti e di (previa) disapplicazione dell'art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL (anche a costo di travolgere la «regola del caso concreto» dettata dall'Autorità giudiziaria), inserito in sede di conversione in legge del decreto-legge n. 244 del 2017, appare censurabile — oltre che per la violazione dell'art. 77 della Costituzione da parte dell'art. 1, comma 1, della legge di conversione n. 19 del 2017 — sempre sotto il profilo della violazione dei principi di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione), in considerazione del fatto che la norma produce l'effetto di riaprire termini perentori già ampiamente scaduti, senza prevedere né un limite temporale atto a circoscriverne la portata applicativa, né una clausola di salvezza (o una limitazione dell'applicabilità della norma) con riferimento ai rapporti già accertati con provvedimenti giudiziari definitivi. La disposizione, limitandosi a introdurre un termine *ad quem* (30 aprile 2017), senza peraltro curarsi di considerare quello *a quo*, dilata oltremisura il termine perentorio di novanta giorni previsto dall'art. 243-*bis*, comma 5, del TUEL. Si consideri che nel caso di specie, tale termine, che decorreva dal 24 luglio 2014 (e quindi era scaduto il 22 ottobre 2014) viene esteso dal provvedimento normativo, in maniera manifestamente irragionevole, sino al 30 aprile 2017, che così è passato da novanta a novecentoventi giorni;

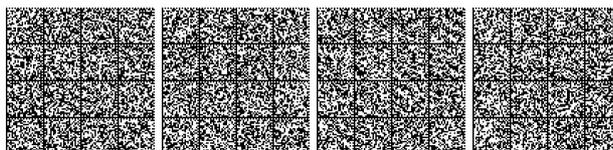
rilevanti e non manifestamente infondati sono poi apparse le questioni di costituzionalità della disposizione laddove, in combinato disposto con l'art. 243-*bis*, comma 5, del TUEL, consentendo all'ente di ri-editare un nuovo piano di riequilibrio oltre gli ordinari termini istruttori e decisorii, determina un nuovo ulteriore blocco all'esercizio delle azioni esecutive dei creditori (in continuità con quello, già oltremodo ampio, che si è protratto dall'avvio della prima procedura nel 2014 alla pronuncia definitiva della sezione in speciale composizione). I parametri violati afferiscono il diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti (art. 24 della Costituzione); il principio di ragionevole durata del processo di cui all'art. 111 della Costituzione; l'art. 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione alla norma costituzionale interposta (*cf.* Corte costituzionale n. 348 e n. 349 del 2007 e n. 230/2012) di cui all'art. 6 § 1 della Carta europea dei diritti dell'uomo (*cf.* sub par. 7.3);

da un ulteriore punto di vista, ancorché collegato ai precedenti, la norma suscita dubbi di costituzionalità in riferimento alla violazione delle prerogative della Magistratura contabile — sia in sede di controllo (art. 100 della Costituzione) sia in sede giurisdizionale (articoli 101, 102 e 103 della Costituzione) — e dell'effettività della tutela giurisdizionale (art. 113 della Costituzione). La vanificazione da parte del legislatore della pronuncia giudiziale già consolidata mina, infatti, la certezza del diritto e dell'uguaglianza di fronte alla legge (art. 3 della Costituzione) e vulnera le attribuzioni costituzionalmente garantite della Corte dei conti quale Magistratura indipendente. Il principio di legalità dell'azione amministrativa (articoli 97, 98 e 28 della Costituzione), unitamente al principio di effettività della tutela giurisdizionale (articoli 24, 101, 103 e 113 della Costituzione) comportano esplicitamente l'assoggettamento dell'amministrazione medesima a tutti i vincoli posti dagli organi legittimati a creare ed affermare il diritto, fra i quali, evidentemente, gli organi giurisdizionali (Corte costituzionale, sentenza n. 419/1995). La disposizione normativa — in quanto tesa ad obliterare espressamente gli esiti definitivi del controllo neutrale ed indipendente della Corte dei conti — si pone, poi, come anticipato, in contrasto con l'art. 117, primo e terzo comma della Costituzione (Corte costituzionale, sentenza n. 282/2017) «in quanto l'armonizzazione e la neutralità del sindacato sui bilanci degli enti locali [affidato dalla Corte dei conti] sono funzionalmente collegati al coordinamento della finanza pubblica, in particolare sotto il profilo della cura degli equilibri della finanza pubblica allargata e degli altri vincoli assunti dallo Stato in sede europea (in tal senso, sentenza n. 184 del 2016)»;

infine, non può trascurarsi la violazione del parametro dell'art. 77 della Costituzione — nonché dell'art. 15 della legge n. 400 del 1988 quale norma costituzionale interposta — atteso che la disposizione in oggetto esorbita dai limiti tipici della decretazione d'urgenza e dai poteri del legislatore in sede di conversione (*cf.* Corte costituzionale n. 22/2012 e n. 32/2014), come descritto al par. 7.5, poiché, alterando la funzione tipica della legge di conversione, il testo del decreto-legge è stato innovato ed interpolato in occasione della conversione in legge introducendo una disposizione eccentrica e disomogenea rispetto alle finalità del decreto medesimo, non riconducibile alla materia oggetto dell'articolo interpolato e dell'originario testo del decreto, e manifestamente privo del presupposto di straordinaria necessità ed urgenza (*cf.* *ex multis* Corte costituzionale n. 29/1995).

P. Q. M.

*La Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 11-septies, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244 e dell'art. 1, comma 1, della relativa legge di conversione 27 febbraio 2017, n. 19, in riferimento ai parametri stabiliti dagli articoli 81, 97, 117, terzo comma, 119, primo comma, 120 nonché 28 e 3 della Costituzione; dagli articoli 24, 111, 3 e 117, primo comma della Costituzione (quest'ultimo in relazione alla norma interposta di cui all'art. 6, § 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo); dall'art. 3, 24, 100, 101, 103 e 117 della Costituzione; dall'art. 77 della Costituzione (anche in relazione all'art. 15 della legge n. 400 del 1988 quale norma costituzionale interposta), nei termini e per le ragioni sopra indicate.*



*Ordina la sospensione del giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione.*

*Dispone che, a cura della segreteria della Sezione, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sia notificata al Comune di Pozzallo quale parte in causa, segnatamente al sindaco pro tempore ed al presidente del consiglio comunale dell'ente, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri.*

*Dispone altresì che la presente ordinanza sia comunicata dalla segreteria anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*Copia della presente ordinanza sia comunicata, a cura del Servizio di supporto, anche all'organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Pozzallo, all'assessore delle Autonomie locali della Regione siciliana, nonché alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali presso il Ministero dell'interno.*

Così deliberato in Palermo nella Camera di consiglio del 4 aprile 2018.

*Il Presidente:* GRAFFEO

*L'estensore:* ALESSANDRO

18C00187

## N. 133

*Ordinanza del 21 maggio 2018 del Tribunale di Trento nel procedimento civile promosso da Gasser Edith contro Regione Autonoma Trentino-Alto Adige e Consiglio regionale della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige*

**Regioni - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Consiglieri regionali - Riduzione sull'ammontare degli assegni vitalizi diretti e di reversibilità - Limite di cumulo di assegni vitalizi.**

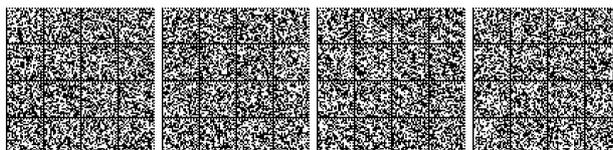
- Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5 (“Modifiche alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione autonoma Trentino - Alto Adige), come modificata dalla legge regionale 28 ottobre 2004, n. 4, dalla legge regionale 30 giugno 2008, n. 4, dalla legge regionale 16 novembre 2009, n. 8, dalla legge regionale 14 dicembre 2011, n. 8 e dalla legge regionale 21 settembre 2012, n. 6, nonché alla legge regionale 23 novembre 1979, n. 5 (Determinazione delle indennità spettanti ai membri della Giunta regionale), e successive modificazioni, volte al contenimento della spesa pubblica”), artt. 2 e 3.

## IL GIUDICE

a scioglimento della riserva datata 29 marzo 2017;

esaminati gli atti di causa e la documentazione in allegato;

rilevato che con atto di citazione datato 10 novembre 2014, notificato il 12 novembre 2014, Gasser Edith, nell'assumere: 1) che il defunto marito dell'attrice Rubner Hans nato a Chienes (BZ) il 24 novembre 1932 e deceduto il 18 dicembre 2009, ha ricoperto la carica di Consigliere dalla Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, dal 13 dicembre 1973 al 25 marzo 1987, versando contributi finalizzati all'erogazione dell'assegno vitalizio per oltre dieci anni; 2) che il Rubner ha inoltre ricoperto la carica di membro senatore dal 1987 al 1994; 3) che la Regione ha disposto la corresponsione al medesimo, ed in seguito all'attuale attrice a titolo di reversibilità, dell'assegno vitalizio quantificato nel luglio 2014 in euro 4.765,89 mensili lordi; 4) che la stessa si è vista rideterminare l'assegno vitalizio di reversibilità erogato dal Consiglio regionale nella ridotta misura in euro 1.895,89, nonché il «recupero della maggiore somma erogata» - così rideterminata quale, differenza fra il limite massimo, di € 9.000,00 introdotto dall'art. 3 L.R. n. 5/2014, e l'ammontare dell'assegno vitalizio di reversibilità; ha chiesto che sia accertato il suo diritto alla corresponsione dell'assegno vitalizio di reversibilità erogato dal Consiglio regionale nell'ammontare di euro 4.765,89 mensili senza subire le decurtazioni di cui agli articoli 2 - 3 l.r. 5/2014, con conseguente condanna della resistente al versamento di quanto indebitamente trattenuto.



L'attore ha censurato gli articoli 2 e 3 della menzionata l.r. ed i provvedimenti amministrativi che ne sono conseguiti, lamentandone la contrarietà ai principi comunitari e convenzionali dell'affidamento e della certezza dei rapporti giuridici come garantiti dagli articoli 3, 10, 11 e 117, comma 1 della Costituzione e articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché ha lamentato la contrarietà della suddetta legge regionale ai principi di ragionevolezza, di gradualità e di uguaglianza ed ancora la violazione del riparto di competenze legislative fissato all'art. 117 Cost., chiedendo che venga sollevata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 2 e 3 della l.r. 5/2014 per contrasto con gli articoli 2, 3, 10, 11, 42, 117 Cost.;

rilevato che l'attore ha evocato nel presente giudizio il Consiglio regionale della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige e la Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, i quali si sono costituiti in giudizio, deducendo l'infondatezza di ogni lamentata violazione costituzionale;

rilevato che, instaurato il contraddittorio, la causa veniva discussa sulla questione preliminare della giurisdizione e che, a seguito di regolamento preventivo di giurisdizione, la Suprema Corte ha confermato la giurisdizione del giudice ordinario, motivo per cui il presente giudizio è stato riassunto dalle parti e discusso all'udienza del 29 marzo 2017;

evidenziata la rilevanza e la non manifesta infondatezza della sollevata eccezione di illegittimità costituzionale per le seguenti ragioni:

1) la rilevanza perché la pretesa attorea volta all'accertamento del diritto alla corresponsione dell'assegno per intero e senza il cumulo e le riduzioni di cui agli articoli 2 e 3 della l.r. 5/2014, nonché la stessa pretesa restitutoria della Regione Trentino-Alto Adige, in tanto potranno ritenersi fondate in quanto le disposizioni di riferimento siano o meno conformi ai parametri costituzionali invocati dall'attore, di talché la questione di legittimità costituzionale riveste indubbio carattere di rilevanza, dipendendo dalla stessa la decisione del merito delle domande formulate in causa;

2) quanto alla non manifestata infondatezza: l'art. 2, rubricato «Riduzione sull'ammontare degli assegni vitalizi diretti e di reversibilità», ha previsto che: «a decorrere dal mese successivo all'entrata in vigore della presente legge l'ammontare lordo mensile di tutti gli assegni vitalizi diretti, non attualizzati, di reversibilità, compresi quelli già in godimento o attribuiti, è ridotto di una percentuale del 20 per cento, desunta dalla percentuale di riduzione della indennità parlamentare lorda di cui all'art. 1, legge 31 ottobre 1965, n. 1261, e successive modificazioni, alla data del 1° gennaio 2014, rispetto all'indennità parlamentare lorda indicata nell'art. 8, comma 2, della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6»;

3) l'art. 3, rubricato «Limite di cumulo di assegni vitalizi» ha previsto: «Ove il titolare di assegno vitalizio diretto o di reversibilità goda di altro trattamento o vitalizio diretto o di reversibilità per aver ricoperto cariche di parlamentare nazionale o europeo o per essere stato componente di organi di altre regioni, l'assegno erogato dal Consiglio regionale, considerato ai fini del calcolo del cumulo al lordo del valore attuale, viene ridotto, qualora l'importo lordo complessivo degli assegni stessi superi la misura lorda di euro 9.000,00 per gli assegni vitalizi diretti, rispettivamente calcolata in modo proporzionale per gli assegni vitalizi di reversibilità. Ai fini dell'applicazione del comma 1, il titolare di assegno vitalizio diretto o di reversibilità erogato dal Consiglio regionale è tenuto a dichiarare all'Ufficio di Presidenza o di non percepire alcun assegno vitalizio diretto o di reversibilità, o l'ammontare lordo degli assegni percepiti, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge. In caso di mancata ottemperanza dell'obbligo di dichiarazione previsto dal comma 2, l'assegno vitalizio diretto o di reversibilità viene sospeso e, per le due mensilità già erogate, si provvede al recupero dell'indebito in base alle comuni procedure»;

nel caso di specie, l'attrice, in ragione della carica ricoperta dal defunto marito di Consigliere regionale e senatore, ha maturato al diritto alla corresponsione di due assegni vitalizi di reversibilità, il primo erogato dal Consiglio regionale per euro 4.765,89, il secondo erogato dal senato pari ad euro 2.835,24.

Successivamente, ai sensi degli articoli 2-3 l.r. 05/2014, in vigore dal 17 luglio 2014, con efficacia retroattiva, l'attrice si è vista applicare il limite di cumulo di tali assegni e rideterminata la sua misura in euro 2.564,76 mensili e richiesta in restituzione della maggiore somma delle more erogata; il tutto con efficacia permanente e *sine die*, cioè non limitata nel tempo;

costituisce *ius receptum* della giurisprudenza anche della Corte costituzionale il principio - di derivazione comunitaria e convenzionale - della intangibilità dei diritti acquisiti e della certezza e stabilità dei rapporti giuridici quale forma di tutela del legittimo affidamento.

Il legittimo affidamento costituisce un principio generale dell'ordinamento comunitario; numerosissime sono le pronunce della Corte di giustizia europea che, da tempo e costantemente, affermano la vigenza ed il carattere fondamentale di tale canone. Sebbene non espressamente contemplata dai trattati dell'Unione europea, la tutela dell'affidamento trova collocazione in svariate statuizioni della Corte di giustizia europea a partire dal 1978, ove venne sancito che la «Tutela dell'affidamento fa parte dell'ordinamento comunitario» (v. sentenza 3 maggio 1978, causa C-12/7.7) e che deve essere inquadrata fra i principi fondamentali della Comunità sanciti, tra gli altri, dall'art. 6 della Carta fon-

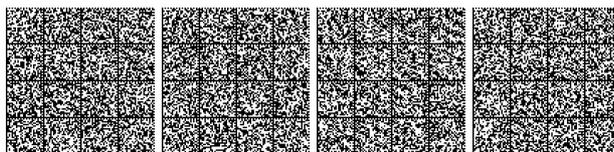


damentale dei diritti dell'uomo, ratificata dall'Unione europea stessa. Il principio in questione viene considerato un corollario di quello della certezza del diritto, nell'ambito del quale viene individuato il suo fondamento (v. Corte di giustizia, 19 settembre 2000, *Ampafrance and Sanofi*, causa C - 177/99, 181/99; Corte di giustizia, 18 gennaio 2001, *Commission/Spain*, causa C-83/99), motivo per cui la Corte di giustizia la utilizza come parametro di legittimità non soltanto degli atti amministrativi ma anche degli atti legislativi, con la conseguenza che esso deve essere rispettato dalle Istituzioni comunitarie e dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti dalle direttive comunitarie (v. Corte di giustizia CE, 14 settembre 2006, cause C-181/04 e C-183/04).

A livello nazionale, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha recepito in maniera consolidata questo principio, riconducendolo agli articoli 2, 3 e 97 della Costituzione, in quanto elemento essenziale dello Stato di diritto (v. Corte costituzionale 27 gennaio 2011, n. 31, ove si afferma la necessità di evitare che «disposizioni trasmodino in regolamenti irrazionali che frustino l'affidamento dei cittadini nella sicurezza pubblica da intendersi quale elemento fondamentale dello stato di diritto»), ed espressione immanente, da un lato, del principio di uguaglianza dinanzi alla legge, e, dall'altro, di solidarietà cui sono collegati i canoni di buona fede e di correttezza dell'agire, anche da parte dell'amministrazione, che deve improntare la propria condotta a canoni di lealtà e di imparzialità. Si intravede, in questi casi, anche la violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione per violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, posto che, a seguito della riforma del titolo V avvenuta nel 2001, il legislatore regionale deve esercitare la propria potestà legislativa nella cornice delle competenze assegnate dall'art. 117 «in osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario».

Numerose sono le pronunce che, sin dalla sentenza n. 349 del 17 dicembre 1985, hanno fatto applicazione di questo principio. Recentemente, la Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità dell'art. 23 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (concernente la nuova disciplina in materia di privilegio) proprio sottolineando che «l'assenza di adeguati motivi, l'alterazione del rapporto determinata dalle norme in discussione, palesa la sua illegittimità per violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e per violazione dell'art. 117 Cost. in relazione all'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in considerazione del pregiudizio che essa arreca alla tutela dell'affidamento legittimo e della certezza delle situazioni giuridiche, in assenza di motivi imperativi di interesse generale costituzionalmente rilevanti» (Ulteriori esempi di applicazione del principio del legittimo affidamento di rinviengono nelle seguenti sentenze: Corte costituzionale 23 maggio 2013 n. 103, 21 ottobre 2011 n. 217, 4 luglio 2014 n. 170, 27 giugno 2013 n. 160, 26 settembre 2014 n. 227). In termini ancora più espliciti la Corte costituzionale ha affermato che «l'intervento legislativo diretto a regolare situazioni pregresse è legittimo a condizione che vengano rispettati i canoni costituzionali di ragionevolezza ed i principi di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche» (v. Corte costituzionale 30 gennaio 2009 n. 24). Ma anche la giurisprudenza contabile amministrativa ha ripreso, riaffermandoli, i pronunciamenti della Corte costituzionale, stabilendo che «il principio della tutela del legittimo affidamento è immanente in tutti i rapporti di diritto pubblico ed assolve ad una funzione di integrazione della disciplina legislativa o comunque un preciso vincolo ermeneutico per l'interprete» (*cf.* Corte dei conti 4 dicembre 2008 n. 942);

i dubbi di illegittimità costituzionale prospettati dall'attore per violazione dei principi di ragionevolezza, di affidamento e di certezza del diritto risultano non manifestamente infondati; infatti, l'applicabilità al ricorrente delle nuove disposizioni, così come introdotte dagli articoli 2 e 3 l.r. *de qua*, produce «un effetto innovativo su fattispecie chiuse in pregiudizio a posizioni già maturate» (v. sentenza Corte costituzionale n. 160/2013) e finisce con il tradire «l'affidamento del privato sull'avvenuto consolidamento di situazioni sostanziali», intervenendo su situazioni che «si sono consolidate con riguardo alla regolamentazione giuridica del rapporto, dettando una disciplina contrastante e sbilanciandone l'equilibrio a favore di una parte»; così facendo, si tradisce radicalmente il naturale e legittimo affidamento dei destinatari sull'efficacia e sulla stabilità nel tempo dei provvedimenti; inoltre, tale intervento risulta privo di qualsivoglia plausibile ragione capace ed idonea a giustificare una così grave incidenza retroattiva su posizioni che si sono già realizzate e concluse. Basti pensare: da un lato, che, come documentato in atti e pacifico, il Consiglio regionale non è in stato di sofferenza finanziaria tanto è vero che la stessa legge regionale non specifica alcuna motivazione a supporto dell'intervenuto riduttivo, che, quindi, non risulta in alcun modo consentaneo ad alcuno - nemmeno indicato - scopo finale; dall'altro, che le disposizioni censurate dall'attore determinano una permanente modifica *in peius* della disciplina dei vitalizi valida per tutti gli assegni diretti ed indiretti, per un intervallo di tempo indeterminato e senza alcuna progressione una *ex abrupto*; gli articoli 2 e 3, dunque, introducono pesanti sacrifici economici, imponendoli in via permanente, con effetti irreversibili, non consentanei ad alcuno scopo finale; un sistema così congeniato risulta arbitrario ed ingiustificato, tanto più se, come assume la regione, riferito ed applicato soltanto a taluni soggetti che, come l'attore, erano già titolari di assegno di vitalizio regionale e parlamentare prima della sua entrata in vigore e sui quali l'incidenza finale della riduzione pesa in maniera elevatissima;



a questi profili di illegittimità va aggiunto anche quello relativo alla violazione dell'art. 117 Cost. dal momento che l'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 670/1972 riserva alla Regione Trentino-Alto Adige una potestà legislativa limitata alla materia dell'ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto. La riduzione, tuttavia, travalica la competenza legislativa regionale, essendo la disciplina di tali questioni e dei correlativi rapporti riservata alla potestà dello Stato secondo quanto affermato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 287 del 2016.

Prova ne è che, con l'art. 2 del decreto-legge n. 174/2012 il legislatore nazionale, nel mentre ha dettato una serie di norme per incentivare le regioni ad essere più virtuose, ha, in maniera inequivoca, fatto salvi, cioè salvaguardato da ogni intervento riduttivo (e, a maggior ragione, dalla soppressione), i trattamenti in corso di erogazione, fra i quali rientra indubbiamente l'attore. Il legislatore statale, dunque, ha mantenuto la salvezza dei trattamenti in corso, sottraendoli da qualsiasi possibilità di intervento, tanto meno di soppressione e tanto meno da parte della legislazione regionale, che, intervenendo con la l.r. 5/2014, ha violato una sfera di competenza statale e dunque l'art. 117 Cost.;

*P.Q.M.*

*Visto l'art. 134 Cost. dichiara rilevante e non manifestamente infondata con riferimento agli articoli 2, 3, 97 e 117 Cost. la questione di illegittimità costituzionale degli articoli 2 e 3 della l.r. 5/2014 nella parte in cui applicano, peraltro con effetto retroattivo, permanente ed irreversibile, il divieto di cumulo con il limite massimo di € 9.000,00 lordi mensili e/o la riduzione del 20% dell'assegno vitalizio erogato dalla regione a tutti i titolari di assegno vitalizio regionale e parlamentare, diretto o indiretto, senza gradualità di sorta;*

*Dispone la trasmissione immediata degli atti e della presente ordinanza, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni, alla Corte costituzionale;*

*Sospende il giudizio;*

*Ordina la notifica della presente ordinanza alle parti in causa.*

Trento, 18 maggio 2018

*Il Giudice: MORANDINI*

18C00189

## N. 134

*Ordinanza del 21 maggio 2018 del Tribunale di Trento nel procedimento civile promosso da Demattio Irmtraud contro Regione Autonoma Trentino-Alto Adige e Consiglio regionale della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige*

### **Regioni - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Consiglieri regionali - Riduzione sull'ammontare degli assegni vitalizi diretti e di reversibilità - Limite di cumulo di assegni vitalizi.**

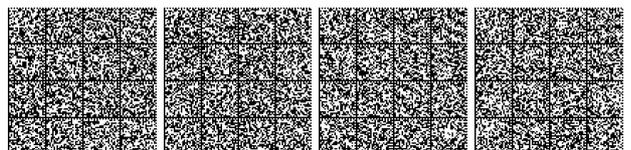
- Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5 (“Modifiche alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione autonoma Trentino - Alto Adige), come modificata dalla legge regionale 28 ottobre 2004, n. 4, dalla legge regionale 30 giugno 2008, n. 4, dalla legge regionale 16 novembre 2009, n. 8, dalla legge regionale 14 dicembre 2011, n. 8 e dalla legge regionale 21 settembre 2012, n. 6, nonché alla legge regionale 23 novembre 1979, n. 5 (Determinazione delle indennità spettanti ai membri della Giunta regionale), e successive modificazioni, volte al contenimento della spesa pubblica”), artt. 2 e 3.

## IL GIUDICE

a scioglimento della riserva datata 29 marzo 2017;

esaminati gli atti di causa e la documentazione in allegato;

rilevato che con atto di citazione datato 10 novembre 2014, notificato il 12 novembre 2014, Demattio Irmtraud, nell'assumere: 1) che il defunto marito dell'attrice Dalsass Joachim nato a Laives (BZ) il 3 dicembre 1926 e deceduto l'8 ottobre 2005, ha ricoperto la carica di Consigliere dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige, dal 13 dicembre 1986 al 26 luglio 1979, versando contributi finalizzati all'erogazione dell'assegno vitalizio per oltre vent'anni; 2) che il Dalsass ha inoltre ricoperto la carica di membro del Parlamento europeo per tre legislature dal 17/0/1979 al 18 luglio 1994; 3) che la Regione ha disposto la corresponsione al medesimo ed in seguito all'attuale attrice a titolo di reversibilità, dell'assegno vitalizio quantificato nel luglio 2014 in € 6.761,87 mensili lordi; 4) che la stessa si è vista rideterminare



l'assegno vitalizio di reversibilità erogato dal Consiglio regionale nella ridotta misura in € 1.895,89 nonché il «recupero della maggiore somma erogata» — così rideterminata quale, differenza fra il limite massimo, di € 9.000,00 introdotto dall'art. 3 L.R. n. 5/2014, e l'ammontare dell'assegno vitalizio parlamentare — e con conseguente comunicazione della ragioneria del Consiglio regionale di trattenimento di € 1.437,77 a titolo di recupero delle somme percepite dal 17 luglio 31 agosto 2014; ha chiesto che sia accertato il suo diritto alla corresponsione dell'assegno vitalizio di reversibilità erogato dal Consiglio regionale nell'ammontare di € 6.361,87 mensili senza subire le decurtazioni di cui agli articoli 2 - 3 — L.R. n. 5/2014, con conseguente condanna della resistente al versamento di quanto indebitamente trattenuto.

L'attore ha censurato gli articoli 2 e 3 della menzionata L.R. ed i provvedimenti amministrativi che ne sono conseguiti, lamentandone la contrarietà ai principi comunitari e convenzionali dell'affidamento e della certezza dei rapporti giuridici come garantiti dagli articoli 3, 10, 11 e 117 comma 1 della Costituzione e articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché ha lamentato la contrarietà della suddetta legge regionale ai principi di ragionevolezza, di gradualità e di uguaglianza ed ancora la violazione del riparto di competenze legislative fissato all'art. 117 della Costituzione, chiedendo che venga sollevata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 2 e 3 della L.R. n. 5/2014 per contrasto con gli articoli 2, 3, 10, 11, 42, 117 della Costituzione;

rilevato che l'attore ha evocato nel presente giudizio il Consiglio regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e la Regione autonoma Trentino Alto Adige, i quali si sono costituiti in giudizio, deducendo l'infondatezza di ogni lamentata violazione costituzionale;

rilevato che, instaurato il contraddittorio, la causa veniva discussa sulla questione preliminare della giurisdizione e che, a seguito di regolamento preventivo di giurisdizione, la Suprema Corte ha confermato la giurisdizione del giudice ordinario, motivo per cui il presente giudizio è stato riassunto dalle parti e discusso all'udienza del 29 marzo 2017;

evidenziata la rilevanza e la non manifesta infondatezza della sollevata eccezione di illegittimità costituzionale per le seguenti ragioni:

1) la rilevanza perché la pretesa attorea volta all'accertamento del diritto alla corresponsione dell'assegno per intero e senza il cumulo e le riduzioni di cui agli articoli 2 e 3 della L.R. n. 5/2014, nonché la stessa pretesa restitutoria della Regione Trentino-Alto Adige, in tanto potranno ritenersi fondate in quanto le disposizioni di riferimento siano o meno conformi ai parametri costituzionali invocati dall'attore, di talché la questione di legittimità costituzionale riveste indubbio carattere di rilevanza, dipendendo dalla stessa la decisione del merito delle domande formulate in causa;

2) quanto alla non manifestata infondatezza:

l'art. 2, rubricato «Riduzione sull'ammontare degli assegni vitalizi diretti e di reversibilità», ha previsto che: «a decorrere dal mese successivo all'entrata in vigore della presente legge l'ammontare lordo mensile di tutti gli assegni vitalizi diretti, non attualizzati, di reversibilità, compresi quelli già in godimento o attribuiti, è ridotto di una percentuale del 20 per cento, desunta dalla percentuale di riduzione della indennità parlamentare lorda di cui all'art. 1 legge 31 ottobre 1965, n. 1261 e successive modificazioni, alla data del 1° gennaio 2014, rispetto all'indennità parlamentare lorda indicata nell'art. 8, comma 2, della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6»;

3) l'art. 3, rubricato «Limite di cumulo di assegni vitalizi» ha previsto: «Ove il titolare di assegno vitalizio diretto o di reversibilità goda di altro trattamento o vitalizio diretto o di reversibilità per aver ricoperto cariche di parlamentare nazionale o europeo o per essere stato componente di organi di altre regioni, l'assegno erogato dal Consiglio regionale, considerato ai fini del calcolo del cumulo al lordo del valore attuale, viene ridotto, qualora l'importo lordo complessivo degli assegni stessi superi la misura lorda di € 9.000,00 per gli assegni vitalizi diretti, rispettivamente calcolata in modo proporzionale per gli assegni vitalizi di reversibilità. Ai fini dell'applicazione del comma 1, il titolare di assegno vitalizio diretto o di reversibilità erogato dal Consiglio regionale è tenuto a dichiarare all'Ufficio di Presidenza o di non percepire alcun assegno vitalizio diretto o di reversibilità, o l'ammontare lordo degli assegni percepiti, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge. In caso di mancata ottemperanza dell'obbligo di dichiarazione previsto dal comma 2, l'assegno vitalizio diretto o di reversibilità viene sospeso e, per le due mensilità già erogate, si provvede al recupero dell'indebito in base alle comuni procedure»;

nel caso di specie, l'attrice, in ragione della carica ricoperta dal defunto marito di Consigliere regionale e di Europarlamentare, ha maturato al diritto alla corresponsione di due assegni vitalizi di reversibilità, il primo erogato dal Consiglio regionale per € 6.761,87, il secondo erogato dal Parlamento europeo pari ad € 3.954,11.

Successivamente, ai sensi degli articoli 2-3 L.R. n. 05/2014, in vigore dal 17 luglio 2014, con efficacia retroattiva, l'attrice si è vista applicare il limite di cumulo di tali assegni e rideterminata la sua misura in € 1.895,89 mensili e richiesta in restituzione della maggiore somma delle more erogata; il tutto con efficacia permanente e *sine die*, cioè non limitata nel tempo;



costituisce *ius receptum* della giurisprudenza anche della Corte costituzionale il principio — di derivazione comunitaria e convenzionale — della intangibilità dei diritti acquisiti e della certezza e stabilità dei rapporti giuridici quale forma di tutela del legittimo affidamento.

Il legittimo affidamento costituisce un principio generale dell'ordinamento comunitario; numerosissime sono le pronunce della Corte di Giustizia europea che, da tempo e costantemente, affermano la vigenza ed il carattere fondamentale di tale canone. Sebbene non espressamente contemplata dai trattati dell'Unione europea, la tutela dell'affidamento trova collocazione in svariate statuizioni della Corte di Giustizia europea a partire dal 1978, ove venne sancito che la «Tutela dell'affidamento fa parte dell'ordinamento comunitario» (v. sentenza 3 maggio 1978, causa C- 12/7.7) e che deve essere inquadrata fra i principi fondamentali della Comunità sanciti, tra gli altri, dall'art. 6 della Carta fondamentale dei diritti dell'uomo, ratificata dall'Unione europea stessa. Il principio in questione viene considerato un corollario di quello della certezza del diritto, nell'ambito del quale viene individuato il suo fondamento (v. Corte di Giustizia, 19 settembre 2000, *Ampafrance and Sanofi*, causa C- 177/99, 181/99; Corte di Giustizia, 18 gennaio 2001, *Commission/Spain*, causa C-83/99), motivo per cui la Corte di Giustizia la utilizza come parametro di legittimità non soltanto degli atti amministrativi ma anche degli atti legislativi, con la conseguenza che esso deve essere rispettato dalle Istituzioni comunitarie e dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti dalle direttive comunitarie (v. Corte di Giustizia CE, 14 settembre 2006, cause C- 181/04 e C- 183/04).

A livello nazionale, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha recepito in maniera consolidata questo principio, riconducendolo agli articoli 2, 3 e 97 della Costituzione, in quanto elemento essenziale dello Stato di diritto (v. Corte costituzionale 27 gennaio 2011 n. 31, ove si afferma la necessità di evitare che «disposizioni trasmodino in regolamenti irrazionali che frustino l'affidamento dei cittadini nella sicurezza pubblica da intendersi quale elemento fondamentale dello stato di diritto»), ed espressione immanente, da un lato, del principio di uguaglianza dinanzi alla legge, e, dall'altro, di solidarietà cui sono collegati i canoni di buona fede e di correttezza dell'agire, anche da parte dell'amministrazione, che deve improntare la propria condotta a canoni di lealtà e di imparzialità. Si intravede, in questi casi, anche la violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione per violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, posto che, a seguito della riforma del titolo V avvenuta nel 2001, il legislatore regionale deve esercitare la propria potestà legislativa nella cornice delle competenze assegnate dall'art. 117 «in osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario».

Numerose sono le pronunce che, sin dalla sentenza n. 349 del 17 dicembre 1985, hanno fatto applicazione di questo principio. Recentemente, la Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità dell'art. 23 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (concernente la nuova disciplina in materia di privilegio) proprio sottolineando che «l'assenza di adeguati motivi, l'alterazione del rapporto determinata dalle norme in discussione, palesa la sua illegittimità per violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione e per violazione dell'art. 117 della Costituzione in relazione all'art. 6 Carta fondamentale dei diritti dell'uomo, in considerazione del pregiudizio che essa arreca alla tutela dell'affidamento legittimo e della certezza delle situazioni giuridiche, in assenza di motivi imperativi di interesse generale costituzionalmente rilevanti» (Ulteriori esempi di applicazione del principio del legittimo affidamento di rinviengono nelle seguenti sentenze: Corte costituzionale 23 maggio 2013 n. 103, 21 ottobre 2011 n. 217, 4 luglio 2014 n. 170, 27 giugno 2013 n. 160, 26 settembre 2014 n. 227). In termini ancora più espliciti la Corte costituzionale ha affermato che «l'intervento legislativo diretto a regolare situazioni pregresse è legittimo a condizione che vengano rispettati i canoni costituzionali di ragionevolezza ed i principi di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche» (v. Corte costituzionale 30 gennaio 2009 n. 24). Ma anche la giurisprudenza contabile amministrativa ha ripreso, riaffermandoli, i pronunciamenti della Corte costituzionale, stabilendo che «il principio della tutela del legittimo affidamento è immanente in tutti i rapporti di diritto pubblico ed assolve ad una funzione di integrazione della disciplina legislativa o comunque un preciso vincolo ermeneutico per l'interprete» (cfr. Corte dei Conti 4 dicembre 2008 n. 942);

i dubbi di illegittimità costituzionale prospettati dall'attore per violazione dei principi di ragionevolezza, di affidamento e di certezza del diritto risultano non manifestamente infondati; infatti, l'applicabilità al ricorrente delle nuove disposizioni, così come introdotte dagli articoli 2 e 3 L.R. *de qua*, produce «un effetto innovativo su fattispecie chiuse in pregiudizio a posizioni già maturate» (v. cent. Corte costituzionale n. 160/2013) e finisce con il tradire «l'affidamento del privato sull'avvenuto consolidamento di situazioni sostanziali», intervenendo su situazioni che «si sono consolidate con riguardo alla regolamentazione giuridica del rapporto, dettando una disciplina contrastante e sbilanciandone l'equilibrio a favore di una parte»; così facendo, si tradisce radicalmente il naturale e legittimo affidamento dei destinatari sull'efficacia e sulla stabilità nel tempo dei provvedimenti; inoltre, tale intervento risulta privo di qualsivoglia plausibile ragione capace ed idonea a giustificare una così grave incidenza retroattiva su posizioni che si sono già realizzate e concluse. Basti pensare: da un lato, che, come documentato in atti e pacifico, il Consiglio regionale non è in stato di sofferenza finanziaria tanto è vero che la stessa legge regionale non specifica alcuna motivazione a supporto dell'inter-



venuto riduttivo, che, quindi, non risulta in alcun modo consentaneo ad alcuno — nemmeno indicato — scopo finale; dall'altro, che le disposizioni censurate dall'attore determinano una permanente modifica *in peius* della disciplina dei vitalizi valida per tutti gli assegni diretti ed indiretti, per un intervallo di tempo indeterminato e senza alcuna progressione una *ex abrupto*; gli articoli 2 e 3, dunque, introducono pesanti sacrifici economici, imponendoli in via permanente, con effetti irreversibili, non consentanei ad alcuno scopo finale; un sistema così congeniato risulta arbitrario ed ingiustificato, tanto più se, come assume la Regione, riferito ed applicato soltanto a taluni soggetti che, come l'attore, erano già titolari di assegno di vitalizio regionale e parlamentare prima della sua entrata in vigore e sui quali l'incidenza finale della riduzione pesa in maniera elevatissima;

a questi profili di illegittimità va aggiunto anche quello relativo alla violazione dell'art. 117 della Costituzione dal momento che l'art. 4 decreto del Presidente della Repubblica n. 670/1972 riserva alla Regione Trentino-Alto Adige una potestà legislativa limitata alla materia dell'ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto. La riduzione, tuttavia, travalica la competenza legislativa regionale, essendo la disciplina di tali questioni e dei correlativi rapporti riservata alla potestà dello Stato secondo quanto affermato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 287 del 2016.

Prova ne è che, con l'art. 2 del decreto-legge n. 174/2012 il Legislatore nazionale, nel mentre ha dettato una serie di norme per incentivare le regioni ad essere più virtuose, ha, in maniera inequivoca, fatto salvi, cioè salvaguardato da ogni intervento riduttivo (e, a maggior ragione, dalla soppressione), i trattamenti in corso di erogazione, fra i quali rientra indubbiamente l'attore. Il legislatore statale, dunque, ha mantenuto la salvezza dei trattamenti in corso, sottraendoli da qualsiasi possibilità di intervento, tanto meno di soppressione e tanto meno da parte della legislazione regionale, che, intervenendo con la L.R. n. 5/2014, ha violato una sfera di competenza statale e dunque l'art. 117 della Costituzione.

*P.Q.M.*

*Visto l'art. 134 della Costituzione dichiara rilevante e non manifestamente infondata con riferimento agli articoli 2, 3, 97 e 117 Cost. la questione di illegittimità costituzionale degli articoli 2 e 3 della L.R. n. 5/2014 nella parte in cui applicano, peraltro con effetto retroattivo, permanente ed irrevocabile, il divieto di cumulo con il limite massimo di € 9.000,00 lordi mensili e/o la riduzione del 20% dell'assegno vitalizio erogato dalla Regione a tutti i titolari di assegno vitalizio regionale e parlamentare, diretto o indiretto, senza gradualità di sorta;*

*Dispone la trasmissione immediata degli atti e della presente ordinanza, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni, alla Corte costituzionale;*

*Sospende il giudizio;*

*Ordina la notifica della presente ordinanza alle parti in causa.*

Trento, 18 maggio 2018

*Il Giudice: MORANDINI*

18C00190

## N. 135

*Ordinanza del 21 maggio 2018 del Tribunale di Trento nel procedimento civile promosso da Frasnelli Hubert contro Regione Autonoma Trentino-Alto Adige e Consiglio regionale della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige*

**Regioni - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Consiglieri regionali - Riduzione sull'ammon-tare degli assegni vitalizi diretti e di reversibilità - Limite di cumulo di assegni vitalizi.**

- Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5 (“Modifiche alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione autonoma Trentino - Alto Adige), come modificata dalla legge regionale 28 ottobre 2004, n. 4, dalla legge regionale 30 giugno 2008, n. 4, dalla legge regionale 16 novembre 2009, n. 8, dalla legge regionale 14 dicembre 2011, n. 8 e dalla legge regionale 21 settembre 2012, n. 6, nonché alla legge regionale 23 novembre 1979, n. 5 (Determinazione delle indennità spettanti ai membri della Giunta regionale), e successive modificazioni, volte al contenimento della spesa pubblica”), artt. 2 e 3.



## IL GIUDICE

a scioglimento della riserva datata 29 marzo 2017;

esaminati gli atti di causa e la documentazione in allegato;

rilevato che con atto di citazione datato 10 novembre 2014, notificato il 12 novembre 2014, Frasnelli Hubert, nell'assumere: 1) di essere titolare dell'assegno vitalizio erogato dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige, quantificato nel luglio 2014 in € 7.956,73 lordi mensili; 2) di percepire un ulteriore assegno vitalizio erogato dalla Camera, pari ad € 3.108,58 lordi mensili; 3) di essersi visto rideterminare l'assegno vitalizio regionale nella ridotta misura di € 5.891,42 — così rideterminata quale, differenza fra il limite massimo, di € 9.000,00 introdotto dall'art. 3 legge regionale n. 5/2014, e l'ammontare dell'assegno vitalizio parlamentare — e con conseguente comunicazione della ragioneria del Consiglio regionale di trattenimento di € 1.437,77 a titolo di recupero delle somme percepite dal 17 luglio 31 agosto 2014; ha chiesto che sia accertato il suo diritto alla corresponsione dell'assegno vitalizio erogato dal Consiglio regionale nell'ammontare di euro 7.956,73 mensili senza subire le decurtazioni di cui agli art. 2 - 3, legge regionale n. 5/2014, con conseguente condanna della resistente al versamento di quanto indebitamente trattenuto.

L'attore ha censurato gli articoli 2 e 3 della menzionata legge regionale ed i provvedimenti amministrativi che ne sono conseguiti, lamentandone la contrarietà ai principi comunitari e convenzionali dell'affidamento e della certezza dei rapporti giuridici come garantiti dagli articoli 3, 10, 11 e 117, comma 1 della Costituzione e articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché ha lamentato la contrarietà della suddetta legge regionale ai principi di ragionevolezza, di gradualità e di uguaglianza ed ancora la violazione del riparto di competenze legislative fissato all'art. 117 Cost., chiedendo che venga sollevata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 2 e 3 della legge regionale n. 5/2014 per contrasto con gli articoli 2, 3, 10, 11, 42, 117 Cost.;

rilevato che l'attore ha evocato nel presente giudizio il Consiglio regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige, i quali si sono costituiti in giudizio, deducendo l'infondatezza di ogni lamentata violazione costituzionale;

rilevato che, instaurato il contraddittorio, la causa veniva discussa sulla questione preliminare della giurisdizione e che, a seguito di regolamento preventivo di giurisdizione, la Suprema Corte ha confermato la giurisdizione del giudice ordinario, motivo per cui il presente giudizio è stato riassunto dalle parti e discusso all'udienza del 29 marzo 2017;

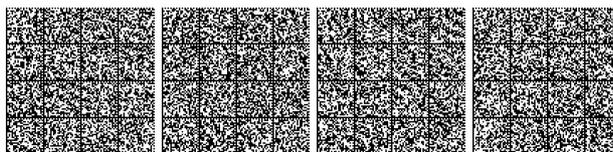
evidenziata la rilevanza e la non manifesta infondatezza della sollevata eccezione di illegittimità costituzionale per le seguenti ragioni:

1) la rilevanza perché la pretesa attorea volta all'accertamento del diritto alla corresponsione dell'assegno per intero e senza il cumulo e le riduzioni di cui agli articoli 2 e 3 della legge regionale n. 5/2014, nonché la stessa pretesa restitutoria della Regione Trentino-Alto Adige, in tanto potranno ritenersi fondate in quanto le disposizioni di riferimento siano o meno conformi ai parametri costituzionali invocati dall'attore, di talché la questione di legittimità costituzionale riveste indubbio carattere di rilevanza, dipendendo dalla stessa la decisione del merito delle domande formulate in causa;

2) quanto alla non manifestata infondatezza:

l'art. 2, rubricato «Riduzione sull'ammontare degli assegni vitalizi diretti e di reversibilità», ha previsto che: «a decorrere dal mese successivo all'entrata in vigore della presente legge l'ammontare lordo mensile di tutti gli assegni vitalizi diretti, non attualizzati, di reversibilità, compresi quelli già in godimento o attribuiti, è ridotto di una percentuale del 20 per cento, desunta dalla percentuale di riduzione della indennità parlamentare lorda di cui all'art. 1 legge 31 ottobre 1965, n. 1261 e successive modificazioni, alla data del 1° gennaio 2014, rispetto all'indennità parlamentare lorda indicata nell'art. 8, comma 2, della legge regionale 21 settembre 2012 n. 6»;

3) l'art. 3, rubricato «Limite di cumulo di assegni vitalizi» ha previsto: «Ove il titolare di assegno vitalizio diretto o di reversibilità goda di altro trattamento o vitalizio diretto o di reversibilità per aver ricoperto cariche di parlamentare nazionale o europeo o per essere stato componente di organi di altre regioni, l'assegno erogato dal Consiglio regionale, considerato ai fini del calcolo del cumulo al lordo del valore attuale, viene ridotto, qualora l'importo lordo complessivo degli assegni stessi superi la misura lorda di euro 9.000,00 per gli assegni vitalizi diretti, rispettivamente calcolata in modo proporzionale per gli assegni vitalizi di reversibilità. Ai fini dell'applicazione del comma 1, il titolare di assegno vitalizio diretto o di reversibilità erogato dal Consiglio regionale è tenuto a dichiarare all'Ufficio di Presidenza o di non percepire alcun assegno vitalizio diretto o di reversibilità, o l'ammontare lordo degli assegni percepiti, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge. In caso di mancata ottemperanza dell'obbligo di dichiarazione previsto dal comma 2, l'assegno vitalizio diretto o di reversibilità viene sospeso e, per le due mensilità già erogate, si provvede al recupero dell'indebitato in base alle comuni procedure»;



nel caso di specie, l'attore ha cessato la carica di consigliere regionale nel 1998 e quella presso il Parlamento nel 1983; al medesimo è stato applicato l'art. 9 della legge regionale n. 2/1995 e, con decreto del Presidente della Regione n. 573 del 14 marzo 2013, è stato riconosciuto il diritto all'assegno regionale di vitalizio con decorrenza 15 marzo 2013; ciò in aggiunta al vitalizio parlamentare, essendo all'epoca il cumulo consentito dalla citata disposizione.

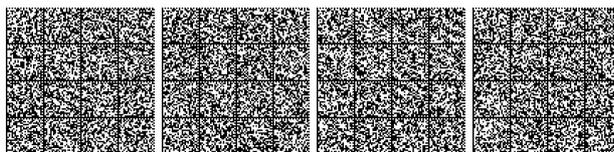
Successivamente, a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale n. 5/2014, con efficacia retroattiva, l'attore si è visto applicato il limite di cumulo dell'assegno di vitalizio regionale con quello in godimento per la carica elettiva presso il Parlamento e rideterminata la sua misura in € 5.891,42 mensili e richiesta in restituzione la maggiore somma nelle more erogate; il tutto con efficacia permanente e *sine die*, cioè non limitata nel tempo;

costituisce *ius receptum* della giurisprudenza anche della Corte costituzionale il principio — di derivazione comunitaria e convenzionale — della intangibilità dei diritti acquisiti e della certezza e stabilità dei rapporti giuridici quale forma di tutela del legittimo affidamento.

Il legittimo affidamento costituisce un principio generale dell'ordinamento comunitario; numerosissime sono le pronunce della Corte di Giustizia europea che, da tempo e costantemente, affermano la vigenza ed il carattere fondamentale di tale canone. Sebbene non espressamente contemplata dai trattati dell'Unione europea, la tutela dell'affidamento trova collocazione in svariate statuizioni della Corte di Giustizia europea a partire dal 1978, ove venne sancito che la «Tutela dell'affidamento fa parte dell'ordinamento comunitario» (v. sentenza 3 maggio 1978, causa C- 12/7.7) e che deve essere inquadrata fra principi fondamentali della Comunità sanciti, tra gli altri, dall'art. 6 della Carta fondamentale dei diritti dell'uomo, ratificata dall'Unione europea stessa. Il principio in questione viene considerato un corollario di quello della certezza del diritto, nell'ambito del quale viene individuato il suo fondamento (v. Corte di giustizia, 19 settembre 2000, Ampafrance and Sanofi, causa C - 177/99, 181/99; Corte di giustizia, 18 gennaio 2001, Commission/Spain, causa C-83/99), motivo per cui la Corte di giustizia la utilizza come parametro di legittimità non soltanto degli atti amministrativi ma anche degli atti legislativi, con la conseguenza che esso deve essere rispettato dalle Istituzioni comunitarie e dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti dalle direttive comunitarie (v. Corte di giustizia CE, 14 settembre 2006, cause C- 181/04 e C - 183/04).

A livello nazionale, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha recepito in maniera consolidata questo principio, riconducendolo agli articoli 2, 3 e 97 della Costituzione, in quanto elemento essenziale dello Stato di diritto (v. Corte costituzionale 27 gennaio 2011 n. 31, ove si afferma la necessità di evitare che «disposizioni trasmodino in regolamenti irrazionali che frustino l'affidamento dei cittadini nella sicurezza pubblica da intendersi quale elemento fondamentale dello stato di diritto»), ed espressione immanente, da un lato, del principio di uguaglianza dinanzi alla legge, e, dall'altro, di solidarietà cui sono collegati i canoni di buona fede e di correttezza dell'agire, anche da parte dell'amministrazione, che deve improntare la propria condotta a canoni di lealtà e di imparzialità. Si intravede, in questi casi, anche la violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione per violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, posto che, a seguito della riforma del titolo V avvenuta nel 2001, il legislatore regionale deve esercitare la propria potestà legislativa nella cornice delle competenze assegnate dall'art. 117 «in osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario».

Numerose sono le pronunce che, sin dalla sentenza n. 349 del 17 dicembre 1985, hanno fatto applicazione di questo principio. Recentemente, la Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità dell'art. 23 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (concernente la nuova disciplina in materia di privilegio) proprio sottolineando che «l'assenza di adeguati motivi, l'alterazione del rapporto determinata dalle norme in discussione, palesa la sua illegittimità per violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e per violazione dell'art. 117 Cost. in relazione all'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in considerazione del pregiudizio che essa arreca alla tutela dell'affidamento legittimo e della certezza delle situazioni giuridiche, in assenza di motivi imperativi di interesse generale costituzionalmente rilevanti» (Ulteriori esempi di applicazione del principio del legittimo affidamento di rinviengono nelle seguenti sentenze: Corte costituzionale 23 maggio 2013 n. 103, 21 ottobre 2011 n. 217, 4 luglio 2014 n. 170, 27 giugno 2013 n. 160, 26 settembre 2014 n. 227). In termini ancora più espliciti la Corte costituzionale ha affermato che «l'intervento legislativo diretto a regolare situazioni pregresse è legittimo a condizione che vengano rispettati i canoni costituzionali di ragionevolezza ed i principi di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche» (v. Corte costituzionale 30 gennaio 2009 n. 24). Ma anche la giurisprudenza contabile amministrativa ha ripreso, riaffermandoli, i pronunciamenti della Corte costituzionale, stabilendo che «il principio della tutela del legittimo affidamento è immanente in tutti i rapporti di diritto pubblico ed assolve ad una funzione di integrazione della disciplina legislativa o comunque un preciso vincolo ermeneutico per l'interprete» (cfr. Corte dei conti 4 dicembre 2008 n. 942);



i dubbi di illegittimità costituzionale prospettati dall'attore per violazione dei principi di ragionevolezza, di affidamento e di certezza del diritto risultano non manifestamente infondati; infatti, l'applicabilità al ricorrente delle nuove disposizioni, così come introdotte dagli articoli 2 e 3 legge regionale *de qua*, produce «un effetto innovativo su fattispecie chiuse in pregiudizio a posizioni già maturate» (v. sentenza Corte costituzionale n. 160/2013) e finisce con il tradire «l'affidamento del privato sull'avvenuto consolidamento di situazioni sostanziali», intervenendo su situazioni che «si sono consolidate con riguardo alla regolamentazione giuridica del rapporto, dettando una disciplina contrastante e sbilanciandone l'equilibrio a favore di una parte»; così facendo, si tradisce radicalmente il naturale e legittimo affidamento dei destinatari sull'efficacia e sulla stabilità nel tempo dei provvedimenti; inoltre, tale intervento risulta privo di qualsivoglia plausibile ragione capace ed idonea a giustificare una così grave incidenza retroattiva su posizioni che si sono già realizzate e concluse. Basti pensare: da un lato, che, come documentato in atti e pacifico, il Consiglio regionale non è in stato di sofferenza finanziaria tanto è vero che la stessa legge regionale non specifica alcuna motivazione a supporto dell'intervenuto riduttivo, che, quindi, non risulta in alcun modo consentaneo ad alcuno — nemmeno indicato — scopo finale; dall'altro, che le disposizioni censurate dall'attore determinano una permanente modifica *in peius* della disciplina dei vitalizi valida per tutti gli assegni diretti ed indiretti, per un intervallo di tempo indeterminato e senza alcuna progressione *ex abrupto*; gli articoli 2 e 3, dunque, introducono pesanti sacrifici economici, imponendoli in via permanente, con effetti irreversibili, non consentanei ad alcuno scopo finale; un sistema così congeniato risulta arbitrario ed ingiustificato, tanto più se, come assume la Regione, riferito ed applicato soltanto a taluni soggetti che, come l'attore, erano già titolari di assegno di vitalizio regionale e parlamentare prima della sua entrata in vigore e sui quali l'incidenza finale della riduzione pesa in maniera elevatissima (ben il 96,05% nel caso dell'attore);

a questi profili di illegittimità va aggiunto anche quello relativo alla violazione dell'art. 117 Cost. dal momento che l'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 670/1972 riserva alla Regione Trentino-Alto Adige una potestà legislativa limitata alla materia dell'ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto. La riduzione, tuttavia, travalica la competenza legislativa regionale, essendo la disciplina di tali questioni e dei correlativi rapporti riservata alla potestà dello Stato secondo quanto affermato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 287 del 2016.

Prova ne è che, con l'art. 2 del decreto-legge n. 174/2012 il legislatore nazionale, nel mentre ha dettato una serie di norme per incentivare le regioni ad essere più virtuose, ha, in maniera inequivoca, fatto salvi, cioè salvaguardato da ogni intervento riduttivo (e, a maggior ragione, dalla soppressione), i trattamenti in corso di erogazione, fra i quali rientra indubbiamente l'attore. Il legislatore statale, dunque, ha mantenuto la salvezza dei trattamenti in corso, sottraendoli da qualsiasi possibilità di intervento, tanto meno di soppressione e tanto meno da parte della legislazione regionale, che, intervenendo con la legge regionale n. 5/2014, ha violato una sfera di competenza statale e dunque l'art. 117 Cost.;

*P.Q.M.*

*Visto l'art. 134 Cost. dichiara rilevante e non manifestamente infondata con riferimento agli articoli 2, 3, 97 e 117 Cost. la questione di illegittimità costituzionale degli articoli 2 e 3 della legge regionale n. 5/2014 nella parte in cui applicano, peraltro con effetto retroattivo, permanente ed irrevocabile, il divieto di cumulo con il limite massimo di € 9.000,00 lordi mensili e/o la riduzione del 20% dell'assegno vitalizio erogato dalla Regione a tutti i titolari di assegno vitalizio regionale e parlamentare, diretto o indiretto, senza gradualità di sorta;*

*dispone la trasmissione immediata degli atti e della presente ordinanza, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni, alla Corte costituzionale;*

*Sospende il giudizio;*

*Ordina la notifica della presente ordinanza alle parti in causa.*

Trento, 18 maggio 2018

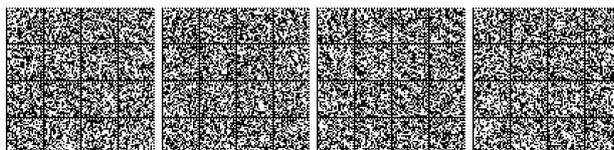
*Il Giudice: MORANDINI*

18C00191

LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2018-GUR-039) Roma, 2018 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

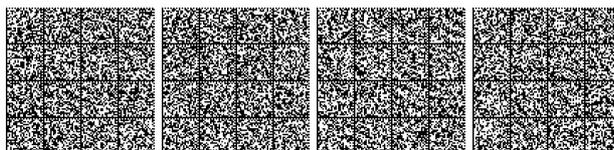
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

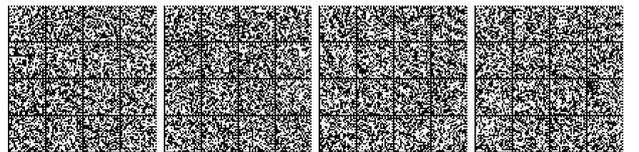
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 691  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)**

**validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

		CANONE DI ABBONAMENTO
<b>Tipo A</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

(di cui spese di spedizione € 129,11)\*  
(di cui spese di spedizione € 74,42)\*

- annuale € **302,47**  
- semestrale € **166,36**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

(di cui spese di spedizione € 40,05)\*  
(di cui spese di spedizione € 20,95)\*

- annuale € **86,72**  
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.**

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ <b>180,50</b>
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

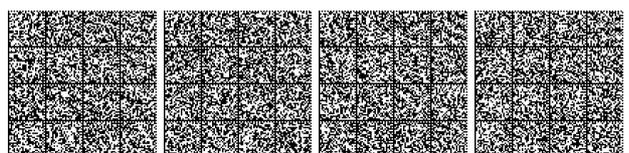
**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 8 1 0 0 3 \*

€ 4,00

