

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 159° - Numero 50

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 19 dicembre 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

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 235. Sentenza 9 ottobre - 14 dicembre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Opere pubbliche – Dibattito pubblico regionale su opere di particolare rilevanza, aventi impatto sull’ambiente e sull’assetto del territorio – Dichiarazioni pubbliche del soggetto titolare dell’opera.

- Legge della Regione Puglia 13 luglio 2017, n. 28 (Legge sulla partecipazione), art. 7, commi 2, 5 e 12..... Pag. 1

N. 236. Sentenza 7 novembre - 14 dicembre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale – Competenza del giudice di pace – Delitto di lesioni volontarie lievissime.

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell’articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), art. 4, comma 1, lettera a), come modificato dall’art. 2, comma 4-*bis*, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province), convertito, con modificazioni, nella legge 15 ottobre 2013, n. 119..... Pag. 8

N. 237. Ordinanza 21 novembre - 14 dicembre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile – Opposizione a sanzione amministrativa per mancata comunicazione dei dati del conducente del veicolo al momento della violazione – Individuazione del giudice competente.

- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell’articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), artt. 6 e 7; decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 126-*bis*. Pag. 18

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

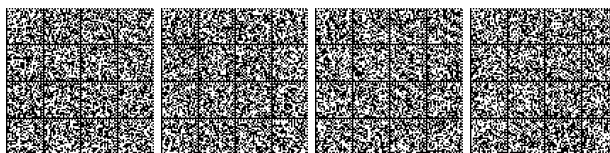
N. 77. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 novembre 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Fauna selvatica - Norme della Regione Liguria - Regolamentazione dell’attività di tassidermia e di imbalsamazione - Nullaosta della Regione per la preparazione di esemplari appartenenti a specie particolarmente protette - Detenzione di preparati tassidermici realizzati antecedentemente al 25 gennaio 1984 - Sanzioni amministrative.

- Legge della Regione Liguria 12 settembre 2018, n. 17 (“Modifiche alla legge regionale 25 gennaio 1984, n. 7 (Norme per la regolamentazione dell’attività di tassidermia e di imbalsamazione”), artt. 4, 9 e 10. Pag. 23



- N. 78. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 novembre 2018 (della Regione Emilia-Romagna)
- Bilancio e contabilità pubblica - Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese - Differimento all'anno 2020 delle convenzioni finanziate con i bandi finalizzati alla riqualificazione urbana e alla sicurezza delle periferie e rimodulazione, da parte delle amministrazioni competenti, degli impegni di spesa e dei relativi pagamenti - Destinazione dei risparmi di spesa ad apposito fondo istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze da utilizzare per favorire gli investimenti delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli anni precedenti.**
- Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, art. 13, commi 02, 03 e 04..... Pag. 26
- N. 2. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) del 23 novembre 2018 (del Procuratore della Repubblica e del Procuratore aggiunto presso il Tribunale di Torino)
- Processo penale - Azione penale - Indagini preliminari per i reati di diffamazione aggravata e di rivelazione e utilizzazione di segreti d'ufficio in relazione ad alcune dichiarazioni segretate rese in sede di audizione dinanzi alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, istituita con legge 7 gennaio 2014, n. 1 - Deliberazione del 3 maggio 2017 della Commissione di inchiesta relativa al mantenimento del regime di segretezza apposto sul verbale del 2 agosto 2016 - Richiesta della Procura della Repubblica di Torino, del 23 giugno 2017, di rimuovere il vincolo del regime di segretezza al medesimo verbale di audizione.**
- Deliberazione del 3 maggio 2017 della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati; mancato accoglimento, da parte della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, dell'istanza del 23 giugno 2017, della Procura della Repubblica di Torino..... Pag. 35
- N. 177. Ordinanza della Corte dei conti - Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige dell'8 agosto 2018
- Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Dirigenza dell'amministrazione regionale - Trasformazione della retribuzione di posizione e dell'indennità di direzione in indennità di posizione - Trasformazione, dopo almeno sei anni di incarico, della parte fissa dell'indennità di posizione in assegno personale pensionabile in base al sistema retributivo - Conservazione degli effetti già maturati a seguito dei meccanismi di trasformazione graduale delle retribuzione di posizione e dell'indennità di direzione in assegno personale pensionabile, in applicazione dei contratti collettivi.**
- Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 18 dicembre 2017, n. 11 (Legge regionale di stabilità 2018), art. 4, commi 1 e 3..... Pag. 43
- N. 178. Ordinanza del Tribunale di Brescia del 23 aprile 2018
- Circolazione stradale - Sanzioni amministrative accessorie - Obbligatorietà della revoca della patente di guida come conseguenza della condanna ovvero dell'applicazione della pena su richiesta per i reati di cui agli artt. 589-bis e 590-bis cod. pen.**
- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222, comma 2, quarto periodo. Pag. 94

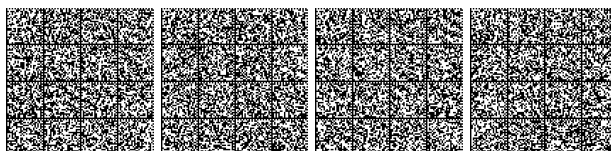


N. 179. Ordinanza del Tribunale di Trento del 31 maggio 2018

Previdenza - Contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro privato - Esonero con riferimento alle nuove assunzioni di lavoratori con contratto di lavoro a tempo indeterminato negli anni 2015 e 2016 - Esclusione per le assunzioni di lavoratori che, nei sei mesi precedenti, siano risultati occupati a tempo indeterminato presso qualsiasi datore di lavoro - Esclusione dal diritto all'esonero contributivo anche dei datori di lavoro che abbiano proceduto all'assunzione a tempo indeterminato di lavoratori titolari, nei sei mesi precedenti, di rapporti di lavoro con sospensione a zero ore per ammissione della società datrice all'integrazione salariale straordinaria concessa in ragione di un parziale riassorbimento occupazionale da parte di altro imprenditore.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 118; legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 78 [*recte*: comma 178].....

Pag. 97





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 235

Sentenza 9 ottobre - 14 dicembre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Opere pubbliche – Dibattito pubblico regionale su opere di particolare rilevanza, aventi impatto sull’ambiente e sull’assetto del territorio – Dichiarazioni pubbliche del soggetto titolare dell’opera.

– Legge della Regione Puglia 13 luglio 2017, n. 28 (Legge sulla partecipazione), art. 7, commi 2, 5 e 12.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 7, commi 2, 5, e 12, della legge della Regione Puglia 13 luglio 2017, n. 28 (Legge sulla partecipazione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14-19 settembre 2017, depositato in cancelleria il 20 settembre 2017, iscritto al n. 74 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell’anno 2017.

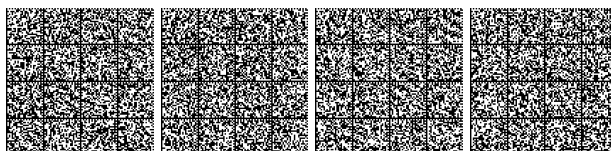
Visto l’atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nella udienza pubblica del 9 ottobre 2018 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l’avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Marina Altamura per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso n. 74 del 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l’art. 7, commi 2, 5 e 12, della legge della Regione Puglia 13 luglio 2017, n. 28 (Legge sulla partecipazione), per violazione degli artt. 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, e 118 della Costituzione.



La legge censurata disciplina le modalità e gli strumenti di partecipazione alla elaborazione delle politiche pubbliche regionali e locali.

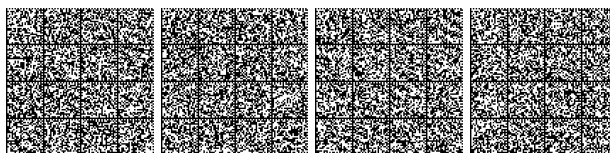
Il ricorrente rileva che l'impugnato art. 7 - avente ad oggetto il dibattito pubblico su opere, progetti o interventi di particolare rilevanza per la comunità regionale in materia ambientale, paesaggistica, sociale, territoriale, culturale ed economica -, ai commi 2, 5 e 12, prevede strumenti di partecipazione anche riguardo ad opere statali che, invece, esulerebbero dalla competenza regionale, stabilendo, anche con riferimento ad esse, che sia svolto un dibattito pubblico a livello regionale. In tal modo interferirebbe con l'ulteriore e distinto dibattito previsto, per le opere pubbliche nazionali, dalla legislazione statale di riferimento, così violando l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., «atteso che le norme regionali (così come formulate) interverrebbero in ambiti regolatori espressamente riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in punto di determinazione dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali»; l'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», dettati dalla legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia); l'art. 118, Cost., «in quanto le menzionate norme regionali comporterebbero un'interferenza con l'attività amministrativa di competenza dello Stato, ed in particolare con i procedimenti riguardanti il dibattito pubblico per i progetti di competenza statale»; l'art. 97, primo comma, Cost., in quanto verrebbero introdotti ingiustificati aggravamenti procedurali in violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

2.- Tanto premesso, vengono sviluppate singole argomentazioni con riferimento alle specifiche disposizioni.

Innanzitutto, relativamente al comma 2 del censurato art. 7 - il quale prevede che venga disposto il dibattito pubblico regionale, per: «a) le opere di iniziativa pubblica che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50 milioni; b) fatto salvo quanto previsto dall'articolo 9, le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali in relazione a opere nazionali che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50 milioni; c) per le opere pubbliche e private che comportano investimenti complessivi fino a euro 50 milioni, che presentino rilevanti profili di interesse regionale», e quindi anche per opere che possono risultare di competenza statale -, il ricorrente rileva un contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Tale disposizione, infatti, interverrebbe in un ambito (quello della realizzazione di opere pubbliche di competenza statale) in cui viene in gioco la regolazione delle prestazioni minime concernenti i diritti civili e sociali, prestazioni che, nel caso di specie, risulterebbero sussumibili nel paradigma della concertazione di cui all'art. 24-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) ed all'art. 22 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici).

Nello specifico, viene segnalato che strumenti di partecipazione analoghi a quelli disciplinati dalla normativa regionale sono previsti in materia ambientale dal citato art. 24-bis, il quale dispone che l'autorità competente può disporre che la consultazione del pubblico di cui all'art. 24, comma 3, primo periodo, si svolga nelle forme dell'inchiesta pubblica. Posto che per «autorità competente» deve intendersi (ai sensi dell'art. 5, lettera *p*, dello stesso d.lgs. n. 152 del 2006) «la pubblica amministrazione cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, l'elaborazione del parere motivato, nel caso di valutazione di piani e programmi, e l'adozione dei provvedimenti di VIA, nel caso di progetti ovvero il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale o del provvedimento comunque denominato che autorizza l'esercizio», solo per i progetti di competenza regionale essa coinciderebbe con la Regione, mentre per i progetti di competenza statale e per i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sulle città e sull'assetto del territorio (di cui all'art. 22 del d.lgs. n. 50 del 2016), essa andrebbe individuata nell'autorità nazionale competente a disporre e gestire il dibattito pubblico.

Per quanto riguarda il comma 5 del medesimo art. 7 - il quale dispone che il dibattito pubblico regionale si svolga per determinate opere nazionali per le quali la Regione è chiamata ad esprimersi - ed, in particolare, la previsione relativa alle opere di cui alle lettere *b*), *c*) e *g*) (elettrodotti, impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili, trivellazioni a terra e a mare per la ricerca e produzione di idrocarburi), il ricorrente segnala che verrebbero dettate disposizioni preliminari al rilascio dell'intesa prevista dall'art. 1, comma 7, lettera *n*), della legge n. 239 del 2004, mentre ogni provvedimento finalizzato alla costruzione e all'esercizio delle opere individuate dalle predette lettere è demandato alla competenza statale, secondo quanto disposto dal sopra citato comma 7. In particolare, l'art. 7, comma 5, seconda parte della lettera *g*), della legge reg. Puglia n. 28 del 2017 eccederebbe dalle proprie competenze relativamente alle trivellazioni «a mare» per la ricerca e la produzione di idrocarburi, le quali rientrerebbero in ambito di competenza statale, come ribadito dalla Corte costituzionale da ultimo con sentenza n. 39 del 2017. La legge regionale impugnata si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale dettato dal legislatore nel citato comma 7, che riserva allo Stato la materia in questione. Essa, nello stabilire il proprio ambito di operatività, lungi dal porre mere norme di dettaglio, modificherebbe la disciplina unitaria dell'accesso alle attività di ricerca e coltivazione degli idrocarburi, funzionale



al raggiungimento degli obiettivi della politica energetica nazionale, così violando l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione ai principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», dettati dalla legge n. 239 del 2004.

Quanto al comma 12 dell'art. 7 - il quale prevede che, all'esito del dibattito pubblico, il soggetto titolare dell'opera, in accoglimento di quanto emerso dal dibattito, possa dichiarare di rinunciare all'opera, al progetto o all'intervento -, il ricorrente sostiene che esso conferirebbe all'inchiesta regionale «un'indebita rilevanza determinante sul dibattito pubblico nazionale».

Tale previsione sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, Cost., poiché condizionerebbe il rilascio dell'intesa regionale allo svolgimento di un dibattito pubblico «a regia regionale», intervenendo in una materia di competenza esclusiva statale (quale quella relativa alle opere pubbliche di interesse nazionale) ed in una materia a legislazione concorrente (quale quella relativa all'energia). Essa contrasterebbe con la normativa statale «che definisce in modo unitario ed a livello nazionale, i procedimenti di localizzazione e realizzazione delle opere, riconoscendo un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario».

Le norme regionali impugnate comporterebbero, inoltre, un'interferenza con attività amministrative di competenza dello Stato, ed in particolare con i procedimenti riguardanti il dibattito pubblico per i progetti di competenza statale, così violando l'art. 118 Cost.

Viene dunque segnalato che i menzionati commi 2, 5 e 12 dell'art. 7 della legge regionale in esame introdurrebbero un'alterazione nel procedimento di composizione d'interessi confliggenti nell'ambito dell'inchiesta pubblica, disciplinato dal legislatore statale nell'art. 24-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006, da ritenersi norma afferente ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., e, in quanto tale, suscettibile di modificazioni solo ad opera del legislatore statale, cui è riconosciuta competenza legislativa esclusiva nella materia *de qua*.

Il ricorrente rimarca che le norme censurate comporterebbero un'alterazione del quadro normativo tracciato dal legislatore statale e una disparità di trattamento degli impianti delle infrastrutture collocati nella Regione Puglia, introducendo ulteriori oneri procedurali, doppiando la consultazione pubblica già svolta dall'autorità statale competente, con tempi ingiustificatamente prolungati, sottraendo tra l'altro tali impianti e infrastrutture ad una valutazione unitaria, di competenza statale, volta a tracciare le linee fondamentali della politica energetica dell'assetto del territorio nazionale, fondamentali per stimolare la ripresa economica del Paese.

Infine - sostiene ancora il ricorrente - siffatta alterazione del quadro normativo, introducendo ulteriori oneri procedurali e tempi ingiustificatamente prolungati, violerebbe il principio di buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97, primo comma, Cost.

3.- Con memoria depositata il 23 ottobre 2017 si è costituita la Regione Puglia, chiedendo che venga dichiarata l'inammissibilità o l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale, innanzitutto in quanto le censure sollevate muoverebbero da una errata «lettura interpretativa» dell'art. 7 della legge reg. Puglia n. 28 del 2017.

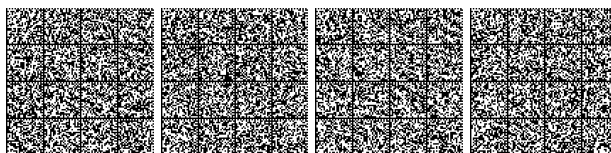
Esaminando la citata legge regionale nella sua interezza risulterebbe infatti evidente che essa circoscrive puntualmente il proprio ambito applicativo, limitandolo al perimetro della competenza legislativa e amministrativa riservata dalla Costituzione alla potestà regionale, senza prevedere alcuna deroga ai termini o alle modalità delle ipotesi di partecipazione prescritte dalla normativa statale.

La Regione Puglia - riportando alcune disposizioni che delimiterebbero l'ambito applicativo del dibattito pubblico, quali gli artt. 3, commi 3 e 4, 4, comma 8, 7, comma 6, 9 e 19, commi 1 e 2 - sottolinea che una lettura sistematica della legge impugnata indurrebbe ad escludere qualsivoglia invasione delle competenze legislative statali, aggravio procedimentale o, ancora, tentativo di sovrapposizione o modifica della disciplina statale nelle materie di sua competenza esclusiva.

Il rispetto delle norme statali costituirebbe, infatti, la premessa per l'operatività degli istituti di partecipazione introdotti dalla Regione Puglia, i quali potrebbero essere attuati solo nel rispetto della normativa nazionale, con tempi e modalità con essa compatibili.

Del resto, l'istituto partecipativo in esame sarebbe ben lontano dal prevedere ingiustificati oneri procedurali, posto che, al contrario, mirerebbe a promuovere la partecipazione democratica nei processi decisionali regionali, come espressamente indicato nell'art. 1 della legge impugnata, tra essi comprendendo le ipotesi in cui la Regione sia chiamata a esprimersi su determinate opere nazionali elencate nel censurato art. 7, comma 5.

Tanto premesso, la Regione sostiene l'inammissibilità e l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale per mancato esperimento del tentativo d'interpretazione conforme a Costituzione delle impuginate disposizioni.



Trattando nel merito le specifiche censure, viene, innanzitutto, esclusa la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., posto che, per consolidata giurisprudenza costituzionale, essa si potrebbe configurare solo in quanto il livello essenziale della prestazione venga determinato dalla Regione al di sotto di quello minimo fissato a livello statale, non già quando venga disciplinato in senso migliorativo rispetto a quest'ultimo, come, appunto, nel caso in esame.

Con riferimento, poi, alla previsione della consultazione pubblica nell'ambito di specifiche materie rimesse alla disciplina dello Stato (come la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi), la Regione esclude un'invasione della competenza statale, ribadendo che il dibattito pubblico introdotto dalla impugnata legge regionale sarebbe finalizzato a informare e a far partecipare, mediante confronto, i cittadini e i residenti nel territorio pugliese alla scelta sulla quale la Regione Puglia viene chiamata ad esprimersi ai sensi dell'art. 1, comma 7, lettera *n*), della legge n. 239 del 2004. Viene rimarcato che la circostanza che l'intesa prevista dalla legge statale venga espressa dalla Regione Puglia a seguito di un confronto pubblico non potrebbe in alcun modo costituire una lesione della competenza dell'autorità nazionale, posto che essa non sostituirebbe - ma tutt'al più precederebbe - la procedura di inchiesta pubblica di cui all'art. 24-bis del d.lgs. n. 152 del 2006.

La Regione, inoltre, esclude che la realizzazione dell'opera dipenderebbe dall'esito del dibattito pubblico pugliese, in quanto - viene sottolineato ancora una volta - la previsione di cui all'art. 7, comma 12, della legge reg. Puglia n. 28 del 2017 dev'essere inserita nel contesto dell'intera normativa regionale e applicata nei limiti di compatibilità, sanciti dall'art. 19, commi 1 e 2, e dallo stesso art. 7, comma 6, della medesima legge impugnata.

Dalla disciplina regionale nel suo complesso emergerebbe chiaramente che la Regione Puglia non potrebbe dichiarare di rinunciare all'opera nazionale ma, nei casi in cui sia chiamata ad esprimersi, potrebbe semplicemente esporre la propria posizione, tenendo conto del risultato dell'iniziativa di partecipazione pubblica preventivamente esperita a livello regionale. Viene comunque ribadito che le modalità per il superamento di eventuali stati di stallo ingenerati dal perdurante dissenso fra le parti resterebbero in ogni caso rimesse al legislatore statale.

In via conclusiva, la Regione rileva che la legge censurata, nel prevedere la partecipazione dei cittadini e dei residenti pugliesi al confronto pubblico in merito a opere che - anche se di competenza nazionale - presentino profili di interesse regionale, non contrasterebbe con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa, ed anzi potenzierebbe i principi di trasparenza e partecipazione.

Sottolinea, infine, anche in risposta al paventato rischio di disparità di trattamento sul territorio nazionale, che la Puglia non è l'unica Regione italiana ad aver sentito l'esigenza di assicurare e garantire, nei limiti della propria competenza legislativa, una maggiore informazione e partecipazione alle scelte di interesse regionale da parte della collettività residente sul territorio, e, in proposito, rammenta, in particolare, la legge della Regione Toscana 2 agosto 2013, n. 46 (Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali), la quale ha statuito analoghe ipotesi di dibattito pubblico, con modalità di attuazione di tale istituto (artt. 7 e 8) del tutto simili a quelle introdotte dalla legge regionale pugliese.

4.- In data 18 settembre 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria, ripercorrendo le argomentazioni poste a supporto delle proprie censure nel ricorso.

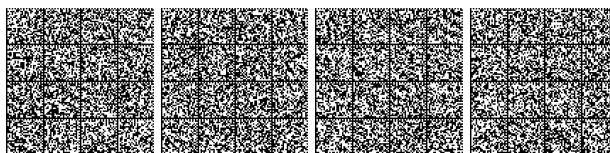
In particolare, in risposta alle osservazioni della Regione, che sostiene una lettura costituzionalmente orientata delle norme impuginate alla luce del contenuto della legge regionale nella sua interezza ed in particolare delle disposizioni che affermano il rispetto della normativa nazionale quale presupposto e limite per l'operatività della disciplina regionale, l'Avvocatura afferma, per tali disposizioni, la natura di «mere affermazioni di stile».

Quanto, poi, alla censura relativa all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., viene segnalato che non sarebbe dirimente l'asserito rafforzamento della tutela da parte della Regione essendo contestata, a monte, l'invasione, ad opera della impugnata legge regionale, dell'ambito relativo al dibattito pubblico sulle cosiddette grandi opere di rilevanza ed interesse nazionale, ambito di competenza esclusiva statale.

Tale invasione - viene ancora osservato - sarebbe resa ancor più evidente dalla recente adozione del d.P.C.m. 10 maggio 2018, n. 76 (Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico), in attuazione dell'art. 22 del d.lgs. n. 50 del 2016, che disciplina le modalità di gestione e svolgimento del dibattito pubblico.

5.- In medesima data, la Regione Puglia ha depositato memoria, con la quale si ribadisce la piena compatibilità della disciplina regionale «con l'indiscussa competenza statale sulle opere regionali».

Lo spazio operativo del dibattito pubblico disciplinato dalla legge regionale, infatti, andrebbe individuato nella fase preliminare all'espressione del parere o al rilascio dell'intesa regionale, fase nella quale viene innestato tale istituto di democrazia partecipativa in omaggio «al favor verso istituti di democrazia, di cui all'art. 123 Cost.



La Regione rileva che la delimitazione dell'operatività dello strumento partecipativo regionale alle specifiche ipotesi di concertazione previste dalla normativa statale porterebbe ad escludere altresì la paventata violazione degli artt. 117, secondo e terzo comma, e 118 Cost., con specifico riferimento alle trivellazioni a mare. Anche in queste ipotesi - rimarca la Regione - il dibattito regionale si collocherebbe in una fase precedente all'espressione dell'intesa prevista dall'art. 1, comma 7, della legge n. 239 del 2004, considerando, del resto, che il prodotto dell'istituto partecipativo sarebbe un documento di proposta partecipativa privo di carattere prescrittivo.

Del resto - rimarca la Regione - la procedura partecipativa costituirebbe attuazione dell'art. 5 Cost., in quanto tesa a consentire alle specifiche peculiarità territoriali di trovare spazio e riconoscimento in una fase di competenza regionale destinata a confluire nei procedimenti di concertazione previsti dalle leggi nazionali.

Quanto alla specifica censura relativa al comma 12 dell'impugnato art. 7 con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, Cost., viene ribadito che il coordinamento con gli ordinamenti comunitario e nazionale porterebbe ad affermare con certezza che, nelle ipotesi di dibattito pubblico su opere nazionali, la Regione, essendo chiamata solo ad esprimere un parere o un'intesa, non potrebbe essere considerata titolare della realizzazione dell'opera e pertanto non potrebbe in alcun modo rinunciare ad essa. Analoghe considerazioni sono mosse con riferimento alla censura relativa all'art. 118 Cost., ribadendo che il dibattito regionale si collocherebbe in una fase preliminare e non inciderebbe su alcuna prerogativa statale, in quanto verrebbe esercitata in una fase precedente alla procedura concertativa statale, di gestione esclusiva della competente autorità nazionale.

Vengono, infine, ricordate la clausola di compatibilità della normativa regionale con quella statale e la espressa cedevolezza della prima rispetto alla seconda, nonché la *ratio* sottesa alla disciplina regionale, la quale avrebbe creato uno strumento di democrazia partecipativa per dare voce alle peculiarità territoriali, anche al fine di prevenire i conflitti e convogliare all'interno del circuito democratico i dissensi extraistituzionali che in svariate ipotesi hanno pesantemente interferito con la realizzazione di opere di interesse nazionale.

La Regione rimarca, infine, che non potrebbe derivare alcun contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione da un istituto che è frutto della scelta della massima apertura partecipativa in omaggio al principio di amministrazione condivisa.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso iscritto al n. 74 del reg. ric. del 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, e 118 della Costituzione, dell'art. 7, commi 2, 5 e 12, della legge della Regione Puglia 13 luglio 2017, n. 28 (Legge sulla partecipazione), il quale, nel disciplinare le modalità del dibattito pubblico su opere, progetti o interventi di particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, paesaggistica, sociale, territoriale, culturale ed economica, prevede che esso sia svolto anche per opere nazionali.

Secondo il ricorrente ciò determinerebbe un'indebita interferenza con il dibattito previsto dalla legislazione statale di riferimento, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., atteso che il legislatore regionale interverrebbe in un ambito (quello della realizzazione di opere pubbliche) in cui viene in gioco la regolazione delle prestazioni minime concernenti i diritti civili e sociali espressamente riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. La normativa regionale impugnata violerebbe inoltre l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», dettati dalla legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), ed in particolare dall'art. 1, comma 7, lettera *n*); l'art. 118, Cost., a causa della conseguente interferenza con l'attività amministrativa di competenza dello Stato, ed in particolare con i procedimenti riguardanti il dibattito pubblico per i progetti di competenza statale; ed, infine, l'art. 97, primo comma, Cost., per l'introduzione di ingiustificati aggravamenti procedurali.

2.- La legge in esame, nell'introdurre diverse modalità di coinvolgimento di soggetti e di istituzioni nel processo decisionale su opere e progetti o interventi di particolare rilevanza per la comunità di riferimento, disciplina, in particolare, il dibattito pubblico regionale.

Ai sensi del comma 2 dell'art. 7 il dibattito pubblico è disposto, oltre che nelle ipotesi previste dalla normativa nazionale, per le opere di iniziativa pubblica che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50 milioni; per le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali in relazione a opere nazionali che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50 milioni; per le opere pubbliche e private che comportano investimenti complessivi fino a euro 50 milioni, che presentino rilevanti profili di interesse regionale.



La formulazione, dunque, nella sua ampiezza e genericità, si riferisce anche alle opere nazionali e, del resto, il successivo comma 5 indica espressamente che il dibattito pubblico si svolge su specifiche tipologie di opere nazionali in ordine alle quali la Regione Puglia è «chiamata ad esprimersi» (infrastrutture stradali e ferroviarie; elettrodotti, impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili; porti e aeroporti; bacini idroelettrici e dighe; reti di radiocomunicazione, trivellazioni a terra e a mare per la ricerca e produzione di idrocarburi).

3.- Presupposto di tale disciplina è la tesi che, in presenza di atti di emanazione regionale, la Regione abbia il potere di disciplinare il dibattito pubblico, da indire a cura della stessa Regione.

Senonché gli atti in questione, quali intese o pareri, sono atti del procedimento e, quindi, sono destinati a confluire nel procedimento statale di deliberazione dell'opera, e ne sono parte integrante, al contrario, ad esempio, della valutazione di impatto ambientale che è un procedimento autonomo, sia pure collegato. Per essi, pertanto, non può non tenersi conto della disciplina del dibattito pubblico dettata dal titolare della funzione, ossia lo Stato.

3.1.- L'art. 22 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), occupandosi delle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, individua nell'amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore proponente l'opera il titolare del potere di indire il dibattito e prevede che tutte le parti coinvolte possano esprimere la propria opinione e confrontarsi con posizioni diverse e contrapposte.

L'articolo rinvia, poi, per la disciplina dell'istituto, ad un apposito regolamento, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, del 10 maggio 2018, n. 76 (Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico).

3.2.- Il decreto, innanzitutto, specifica modalità di iniziativa e svolgimento del dibattito pubblico.

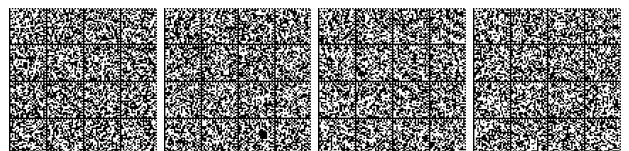
Esso si occupa, in particolare, del rapporto con le realtà territoriali coinvolte dall'opera e le relative istituzioni, disponendo, all'art. 8, che il dibattito pubblico debba essere «organizzato e gestito in relazione alle caratteristiche dell'intervento e alle peculiarità del contesto sociale e territoriale di riferimento» e che debba «consistere in incontri di informazione, approfondimento, discussione e gestione dei conflitti, in particolare nei territori direttamente interessati»; esso prevede, inoltre, la pubblicazione del dossier di progetto dell'opera, di cui all'art. 7, comma 1, lettera a), anche sui siti delle amministrazioni locali interessate dall'intervento. Su questi ultimi, ai sensi del successivo art. 9, vanno, poi, pubblicati i risultati delle consultazioni svolte nell'ambito del dibattito pubblico.

Inoltre, all'art. 3 il decreto prevede che il dibattito - al di fuori delle ipotesi, relative alle opere rientranti nell'Allegato 1 del medesimo decreto, in cui è obbligatorio - possa essere disposto, per le opere elencate nello stesso Allegato 1, ma di importo compreso tra la soglia ivi indicata e due terzi della medesima, su richiesta, tra l'altro, di un Consiglio regionale o di una Provincia o di una Città metropolitana o di un Comune capoluogo di provincia territorialmente interessati dall'intervento, oltre che di uno o più consigli comunali o di unioni di Comuni, se complessivamente rappresentativi di almeno 100.000 abitanti, nonché di almeno 50.000 cittadini elettori nei territori in cui è previsto l'intervento o di almeno un terzo dei cittadini elettori per gli interventi che interessano le isole con non più di 100.000 abitanti e per il territorio di Comuni di montagna.

È, poi, espressamente sancito che l'attività di monitoraggio della Commissione nazionale per il dibattito pubblico di cui all'art. 4 del decreto - attività relativa al corretto svolgimento della procedura di dibattito pubblico ed al rispetto della partecipazione del pubblico, nonché alla necessaria informazione durante la procedura ed alla idoneità e tempestività della pubblicità ed informazione in materia - debba svolgersi anche a livello territoriale, con il coinvolgimento attivo degli enti territoriali interessati dalla realizzazione dell'opera. Essi possono segnalare alla Commissione eventuali criticità relative alle modalità operative e tecniche di svolgimento del dibattito pubblico e sono abilitati a collaborare al fine di individuare le soluzioni migliori per le comunità locali. Sempre ai sensi del citato art. 4, per le attività istruttorie, nel caso di opere di interesse regionale, la Commissione si avvale del supporto tecnico-amministrativo degli uffici regionali allo specifico scopo individuati.

A ciò si aggiunge la previsione, ai sensi del successivo art. 5, della comunicazione alle amministrazioni territoriali interessate dall'intervento, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore, dell'indizione del procedimento del dibattito pubblico per la tempestiva pubblicazione sui relativi siti.

4.- Si tratta, dunque, di una disciplina esaustiva dell'istituto alla cui stregua, da una parte, è da escludere che soggetti diversi da quelli individuati, possano prendere l'iniziativa; dall'altra, vi è la garanzia che vengano adeguatamente in rilievo le esigenze e i problemi dei territori incisi dall'opera, atteso che le posizioni emergenti a livello locale, facenti capo a soggetti pubblici e privati, possono e debbono trovare spazio nel dibattito pubblico statale, il quale, per come strutturato, è fisiologicamente teso a consentire di convogliare in tale sede contributi, confronti e conflitti con cittadini, associazioni ed istituzioni di ogni livello.



5.- L'intervento del legislatore regionale comporta dunque l'interferenza lamentata dal ricorrente e quindi la violazione dell'art. 118, primo comma, Cost.

6.- Tale intervento appare peraltro ingiustificato anche sotto altro e sostanziale profilo.

6.1.- L'assetto dato a questa fondamentale fase del procedimento deve, infatti, ritenersi un ragionevole punto di equilibrio fra le esigenze della partecipazione e quelle dell'efficienza.

Non vi è dubbio che, come evidenzia anche il Consiglio di Stato nel proprio parere n. 855 del 1° aprile 2016 sullo schema di decreto legislativo recante «Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione», il dibattito pubblico sia «uno strumento essenziale di coinvolgimento delle collettività locali nelle scelte di localizzazione e realizzazione di grandi opere aventi rilevante impatto ambientale, economico e sociale sul territorio coinvolto».

Esso configura, analogamente all'inchiesta pubblica prevista dall'art. 24-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), una fondamentale tappa nel cammino della cultura della partecipazione, rappresentata da un modello di procedimento amministrativo che abbia, tra i suoi passaggi ineliminabili, il confronto tra la pubblica amministrazione proponente l'opera e i soggetti, pubblici e privati, ad essa interessati e coinvolti dai suoi effetti, alimentandosi così un dialogo che, da un lato, faccia emergere eventuali più soddisfacenti soluzioni progettuali, e, dall'altra, disinnesci il conflitto potenzialmente implicito in qualsiasi intervento che abbia impatto significativo sul territorio.

Ma proprio perché si è in presenza di un prezioso strumento della democrazia partecipativa, se ne devono evitare abusi e arbitrarie ripetizioni, in particolare con riferimento ai diversi piani (statale e regionale) su cui lo stesso deve svolgersi, pena un ingiustificato appesantimento dell'intera procedura.

6.2.- Ciò è appunto quanto si verifica nel caso in questione, in cui il dibattito pubblico previsto dal legislatore regionale costituisce una duplicazione di quello previsto dalla normativa statale e quindi comporta prolungamenti dei tempi dell'azione amministrativa e un aggravamento degli oneri procedurali senza che ne sussista alcuna giustificazione.

Significativa a tal fine la previsione contenuta nel comma 9 - non impugnato -, secondo cui è possibile la «sospensione dell'adozione o dell'attuazione di atti di competenza regionale connessi all'intervento oggetto del dibattito pubblico». Questa facoltà riconosciuta in capo alla Regione concreta proprio il paventato rischio di abuso dell'istituto, consentendo, tramite l'astensione dall'adozione dell'atto di propria competenza, di bloccare la realizzazione dell'opera per un tempo indefinito.

E ciò senza considerare che la sospensione in sé è incompatibile con la logica stessa della partecipazione regionale che, quale che sia l'atto in cui sostanzia, deve rispettare il canone della leale collaborazione, che impedisce di opporre preclusioni pregiudiziali, sia pure temporanee.

6.3.- Né muta la portata di tale preoccupante quadro normativo il richiamo, contenuto nell'*incipit* dello stesso comma 9, al rispetto di quanto disposto dagli artt. 2 e 21-*quater* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi). Premessa, infatti, la genericità di tale previsione, va considerato che la disciplina in questione è concepita per i procedimenti diretti all'adozione d'ufficio di atti produttivi di effetti nella sfera giuridica dei destinatari e per quelli volti a rispondere ad una istanza di parte, nei quali viene, cioè, in rilievo un interesse pretensivo od oppositivo cui deve essere garantito tempestivo soddisfacimento. Essi non riguardano, invece, procedure prive di destinatari specifici - come quelle finalizzate all'approvazione del progetto -, relativamente alle quali mancano puntuali scadenze temporali.

7.- Risulta dunque fondata anche la censura dedotta dal ricorrente di violazione dell'art. 97, primo comma, Cost. per lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione.

8.- Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale - per violazione degli artt. 97, primo comma, e 118, primo comma, Cost. - dell'art. 7, comma 5, della legge reg. Puglia n. 28 del 2017 e dell'art. 7, comma 2, della medesima legge, nella parte in cui prevede che il dibattito pubblico regionale si svolga anche sulle opere nazionali.

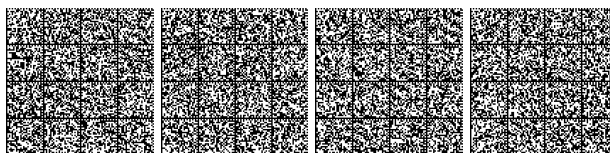
Resta assorbita l'ulteriore censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, Cost.

9.- Il ricorso impugna anche il comma 12 dell'art. 7 della legge regionale il quale dispone che, all'esito del dibattito pubblico, il soggetto titolare o il responsabile della realizzazione dell'opera dichiarare pubblicamente se intende, anche in accoglimento di quanto emerso dal dibattito, rinunciare all'opera, presentarne formulazioni alternative, proporre modifiche, confermare il progetto.

La disposizione, secondo il ricorrente, comporterebbe «un'indebita rilevanza determinante sul dibattito pubblico nazionale con innegabili conseguenze sullo stesso».

Senonché la formulazione è tale da legare in modo evidente la norma impugnata alle ipotesi in cui si tratti di un'opera pubblica regionale e non quando la Regione sia chiamata ad esprimersi all'interno di un dibattito pubblico avente ad oggetto un'opera della cui realizzazione essa non sia titolare.

10.- Va pertanto dichiarata la non fondatezza della questione relativa all'art. 7, comma 12, della legge reg. Puglia n. 28 del 2017, per erroneità del presupposto interpretativo.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge della Regione Puglia 13 luglio 2017, n. 28 (Legge sulla partecipazione) e dell'art. 7, comma 2, della medesima legge, nella parte in cui prevede che il dibattito pubblico regionale si svolga anche sulle opere nazionali;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 12, della legge della Regione Puglia n. 28 del 2017, promossa, con riferimento agli artt. 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 ottobre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 dicembre 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180235

N. 236

Sentenza 7 novembre - 14 dicembre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale – Competenza del giudice di pace – Delitto di lesioni volontarie lievissime.

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), art. 4, comma 1, lettera a), come modificato dall'art. 2, comma 4-bis, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province), convertito, con modificazioni, nella legge 15 ottobre 2013, n. 119.

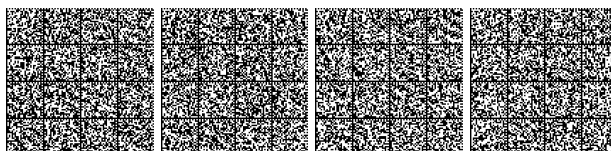
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), come modificato dall'art. 2, comma 4-*bis*, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province), convertito, con modificazioni, nella legge 15 ottobre 2013, n. 119, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Teramo, nel procedimento penale a carico di M. M., con ordinanza del 7 marzo 2017, iscritta al n. 91 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 7 novembre 2018 il Giudice relatore Giovanni Amoroso.

Ritenuto in fatto

1.- Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Teramo, con ordinanza del 7 marzo 2017, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), come modificato dall'art. 2, comma 4-*bis*, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province), convertito, con modificazioni, nella legge 15 ottobre 2013, n. 119, nella parte in cui per il delitto previsto dall'art. 582 del codice penale - limitatamente alle fattispecie di cui al secondo comma perseguibili a querela di parte - non prevede l'esclusione della competenza del giudice di pace anche per i fatti aggravati ai sensi dell'art. 577, primo comma, numero 1), cod. pen., commessi contro il discendente non adottivo, quale il figlio naturale.

In particolare, il rimettente, quanto alla non manifesta infondatezza dei dubbi di costituzionalità, afferma che la disposizione censurata, non prevedendo l'esclusione della competenza per materia del giudice di pace anche in relazione al reato di lesioni perseguibile a querela, commesso in danno del figlio naturale, e contemplandola invece per lo stesso reato in danno del figlio adottivo, confliggerebbe con l'art. 3 Cost. per violazione del principio di eguaglianza e per irragionevolezza intrinseca.

Ad avviso del rimettente, si tratta di una disposizione che senza giustificazione alcuna stabilisce, per il medesimo reato, un diverso criterio di riparto della competenza per materia, tra giudice di pace e tribunale ordinario, incentrato sul riduttivo richiamo alle sole ipotesi di aggravamento della fattispecie delittuosa di cui all'art. 582, secondo comma, cod. pen., previste dall'art. 577, secondo comma, cod. pen. Infatti, soltanto le condotte consumate dal genitore nei confronti del figlio adottivo, già di competenza del giudice di pace, sono divenute di competenza del tribunale ordinario e non anche quelle consumate in danno del figlio naturale, ipotesi disciplinata al primo comma, numero 1), dell'art. 577 cod. pen., pur trattandosi di fattispecie connotate da uno stesso disvalore sociale e ispirate ad una *ratio* punitiva del tutto sovrapponibile.

Inoltre, la disposizione censurata irragionevolmente comporterebbe che, se il reato di lesioni personali «lievi» (in realtà lievissime ex art. 582, secondo comma, cod. pen.) è commesso in danno del figlio adottivo, risulta compreso tra le fattispecie di cui all'art. 282-*bis*, comma 6, del codice di procedura penale, il quale consente l'applicazione «della misura dell'allontanamento dalla casa familiare», anche al di fuori dei limiti di pena previsti dall'art. 280 cod. proc. pen.; mentre, là dove la medesima condotta risulti posta in essere in danno di un discendente, qual è il figlio naturale, sussistendo la competenza del giudice di pace, deve escludersi l'applicabilità della citata misura cautelare personale, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 274 del 2000.

Vi sarebbe, pertanto, un'evidente incoerenza intrinseca in considerazione della piena equiparazione della tutela giurisdizionale riservata al figlio adottivo rispetto al figlio naturale, vittime di condotte poste in essere in ambito familiare. Né, precisa il rimettente, sarebbe possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione, atteso il suo chiaro significato letterale.

Sussisterebbe, altresì, la violazione dell'art. 24 Cost., perché la disposizione censurata determina un pregiudizio per i diritti dell'indagato, costituito dalla oggettiva impossibilità per il giudice di adottare un provvedimento ex art. 131-*bis* cod. pen. per la lieve entità del fatto, trovando applicazione l'art. 4, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 274 del 2000,



nella parte in cui, per il reato di lesioni «lievi» in danno del figlio naturale, individua quale giudice competente per materia il giudice di pace, impossibilitato a definire il procedimento con un provvedimento di archiviazione ai sensi dell'art. 131-*bis* citato.

2.- In punto di rilevanza della questione, il GIP rimettente riferisce che all'udienza camerale ai sensi dell'art. 409, comma 2, cod. proc. pen., il difensore dell'indagato chiedeva l'archiviazione del procedimento, in via principale, per l'infondatezza della notizia di reato e, in via subordinata, per l'operatività della causa di non punibilità per la particolare tenuità del fatto, di cui all'art. 131-*bis* cod. pen.

Osserva il rimettente come tale epilogo decisorio risulti a lui precluso in quanto obbligato a rilevare la propria incompetenza per materia ai sensi dell'art. 22 cod. proc. pen., essendo prevista per il reato in questione la competenza del giudice di pace, dal momento che la disposizione censurata esclude la competenza di quest'ultimo in ordine al delitto di cui all'art. 582, secondo comma, cod. pen. per i soli fatti commessi contro uno dei soggetti elencati dall'art. 577, secondo comma, cod. pen. e non anche per i fatti commessi in danno del figlio naturale, che ricadono nell'ipotesi aggravata di cui al numero 1) del primo comma dello stesso art. 577.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel presente giudizio di legittimità costituzionale chiedendo a questa Corte di dichiarare l'inammissibilità o l'infondatezza delle questioni.

In primo luogo, l'interveniente osserva che il rimettente lamenta l'irrazionalità della norma sulla competenza perché preclude la possibilità di applicare al caso sottoposto al suo esame la speciale causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* cod. pen., sicché la questione non può ritenersi direttamente rilevante ai fini della decisione del processo nel corso del quale è stata sollevata. Secondo l'Avvocatura generale difetterebbe la pregiudizialità rispetto al giudizio *a quo*, in quanto le questioni si riferirebbero all'applicazione di una norma che presuppone la competenza del giudice di pace.

Inoltre - osserva ancora l'Avvocatura - il rimettente non si sarebbe misurato con quella giurisprudenza di legittimità, seppur minoritaria, che ritiene applicabile l'istituto di cui all'art. 131-*bis* cod. pen. anche nel procedimento davanti al giudice di pace.

Considerato in diritto

1.- Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Teramo, con ordinanza del 7 marzo 2017, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), come modificato dall'art. 2, comma 4-*bis*, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province), convertito, con modificazioni, nella legge 15 ottobre 2013, n. 119, nella parte in cui per il delitto previsto dall'art. 582 del codice penale - limitatamente alle fattispecie di cui al secondo comma perseguibili a querela di parte (lesioni lievissime) - non esclude la competenza del giudice di pace anche per i fatti aggravati ai sensi dell'art. 577, primo comma, numero 1), cod. pen., commessi contro il discendente e segnatamente, come nella specie, contro il figlio naturale (da ritenersi, sebbene non precisato dal rimettente, quello nato sia in costanza di matrimonio, sia al di fuori), così come per i fatti commessi contro il discendente adottivo.

Il rimettente lamenta l'irragionevole previsione, per il medesimo reato, di un diverso criterio di attribuzione della competenza per materia, tra giudice di pace e tribunale ordinario, secondo che la parte offesa del reato di lesioni volontarie lievissime sia, in particolare, il figlio naturale o il figlio adottivo, con violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.).

Sussisterebbe, altresì, la violazione dell'art. 24 Cost., perché la disposizione censurata determina un pregiudizio per l'indagato costituito dall'impossibilità per il giudice di adottare un provvedimento di archiviazione ai sensi degli artt. 411, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale e 131-*bis* cod. pen. per difetto di punibilità in ragione della particolare tenuità del fatto.

2.- Preliminarmente, deve considerarsi che l'art. 577 cod. pen., richiamato, limitatamente al secondo comma, dalla disposizione censurata, è stato modificato dall'art. 2 della legge 11 gennaio 2018, n. 4 (Modifiche al codice civile, al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in favore degli orfani per crimini domestici), che costituisce *ius superveniens* rispetto all'ordinanza di rimessione. In particolare, la disposizione sopravvenuta prevede che all'art. 577 cod. pen. «sono apportate le seguenti modificazioni: a) al primo comma, numero 1), dopo le parole «il



discendente” sono aggiunte le seguenti: “o contro il coniuge, anche legalmente separato, contro l’altra parte dell’unione civile o contro la persona legata al colpevole da relazione affettiva e con esso stabilmente convivente”; b) al secondo comma, dopo le parole: “il coniuge” sono inserite le seguenti: “divorziato, l’altra parte dell’unione civile, ove cessata”».

Risulta così ampliato l’elenco dei soggetti (persone offese) indicati dalla disposizione richiamata dalla norma censurata per includere per alcuni (art. 577, secondo comma) o, all’opposto, escludere per altri (art. 577, primo comma, numero 1) il reato di lesioni lievissime dalla competenza del giudice di pace, rimanendo tuttavia invariata la censurata regola di competenza quanto al reato di lesioni lievissime in danno rispettivamente del figlio naturale e del figlio adottivo.

Si tratta, quindi, di un innesto normativo che non modifica affatto i termini delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice rimettente.

Non vi è ragione, pertanto, di restituire gli atti a quest’ultimo per il riesame della rilevanza delle questioni stesse (da ultimo, sentenza n. 194 del 2018).

Non di meno, la previsione di ulteriori ipotesi di lesioni volontarie lievissime, quali quelle in danno del coniuge, anche legalmente separato, o dell’altra parte dell’unione civile in corso, attribuite alla competenza del giudice di pace, al pari delle lesioni lievissime in danno del figlio naturale, oggetto delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, sarà invece rilevante - come si dirà - al diverso fine della dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale.

3.- In via ancora preliminare, non è fondata l’eccezione di inammissibilità formulata dall’Avvocatura generale dello Stato.

Il GIP rimettente, all’udienza fissata ai sensi degli artt. 409, comma 2, e 411 cod. proc. pen., è chiamato a pronunciarsi in ordine all’imputazione del reato di lesioni volontarie di un genitore in danno del figlio naturale con conseguente malattia di durata non superiore a venti giorni, reato previsto dall’art. 582, secondo comma, cod. pen., aggravato ex art. 585, primo comma, cod. pen., stante il concorso di una delle circostanze aggravanti previste dall’art. 577 cod. pen., e segnatamente quella prevista dal numero 1) del primo comma, per essere stato il fatto commesso in danno del discendente.

Verificata la condizione di procedibilità della querela tempestivamente proposta dalla parte offesa, il GIP si è preliminarmente interrogato in ordine alla sua competenza stante il disposto dell’art. 22 cod. proc. pen., secondo cui il GIP, se riconosce la propria incompetenza per qualsiasi causa, pronuncia ordinanza o sentenza, rispettivamente nel corso delle indagini preliminari o dopo la chiusura delle stesse, e dispone la restituzione degli atti al pubblico ministero.

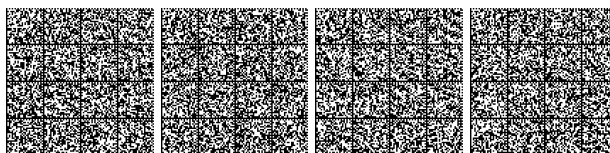
Osserva il rimettente che la competenza a pronunciarsi in ordine all’imputazione suddetta appartiene al giudice di pace in ragione della regola posta dalla disposizione censurata. Egli, quindi, in applicazione di tale regola, dovrebbe dichiarare la propria incompetenza e restituire gli atti al pubblico ministero.

Il dubbio non manifestamente infondato di legittimità costituzionale, espresso dal giudice rimettente, riguarda, dunque, una disposizione di cui egli dovrebbe fare applicazione e che censura proprio nella parte in cui non prevede, all’opposto, la competenza del tribunale ordinario; ciò assicura la rilevanza e, dunque, l’ammissibilità delle questioni di costituzionalità, con conseguente rigetto dell’eccezione proposta dall’Avvocatura generale.

Né ciò può essere revocato in dubbio - come sostiene l’Avvocatura - in ragione di un’argomentazione di supporto svolta dal giudice rimettente, il quale ha aggiunto che, ove fosse competente, dichiarerebbe il difetto di punibilità dell’indagato per la particolare tenuità del fatto ex art. 131-*bis* cod. pen.; disposizione questa che - secondo un recente orientamento della Corte di cassazione (sezioni unite penali, sentenza 22 giugno 2017-28 novembre 2017, n. 53683) - non sarebbe applicabile dal giudice di pace, ossia dal giudice chiamato a pronunciarsi secondo la censurata regola di competenza.

Tale rilievo non inficia la ritenuta rilevanza, e quindi l’ammissibilità, delle questioni di costituzionalità della regola di competenza: di quest’ultima il giudice rimettente deve innanzi tutto fare applicazione, mentre la successiva applicabilità, o no, dell’art. 131-*bis* cod. pen. costituisce un *posterius*, ininfluenza a tal fine.

Le considerazioni svolte dal giudice rimettente in ordine alla controversa questione - recentemente risolta dalla citata giurisprudenza di legittimità - del rapporto tra la causa di non punibilità per la particolare tenuità del fatto ex art. 131-*bis* cod. pen., di cui conosce il tribunale ordinario, e quella di improcedibilità, anch’essa per la particolare tenuità del fatto, ex art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000, di cui conosce il giudice di pace, costituiscono in realtà un mero *obiter dictum*, inidoneo ad attrarre anche la prima disposizione nell’oggetto del giudizio di costituzionalità, che concerne solo la censurata regola di competenza e la cui rilevanza è assicurata dall’evidente necessità per il giudice rimettente di fare applicazione di quest’ultima.



4.- Nel merito, la questione è fondata in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., con conseguente assorbimento dell'ulteriore censura di violazione dell'art. 24 Cost.

5.- È necessario premettere il quadro normativo in cui si colloca la questione di costituzionalità, che è fatto di plurimi rinvii e richiami, formali e non già materiali, di disposizioni, sì da risultare, nel complesso, alquanto tortuoso.

5.1.- Il censurato art. 4, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 274 del 2000 dispone, nella parte che qui rileva, che il giudice di pace è competente: «*a*) per i delitti consumati o tentati previsti dagli articoli 581, 582, limitatamente alle fattispecie di cui al secondo comma perseguibili a querela di parte, ad esclusione dei fatti commessi contro uno dei soggetti elencati dall'articolo 577, secondo comma, ovvero contro il convivente [...]».

Inizialmente, tale disposizione - che recava il complessivo catalogo dei reati attribuiti alla competenza del giudice di pace in deroga alla competenza del tribunale ordinario - prevedeva il reato di lesioni volontarie cosiddette lievissime (art. 582, secondo comma, cod. pen), ossia quelle che comportano una malattia di durata non superiore a venti giorni, se perseguibili a querela, ossia in assenza delle aggravanti di cui all'art. 583 cod. pen., che contempla l'ipotesi di lesioni gravi o gravissime, e all'art. 585 cod. pen., che, oltre a particolari modalità della condotta, richiama le circostanze aggravanti dell'omicidio volontario, sia ex art. 576 sia ex art. 577 cod. pen.

Quindi, la competenza del giudice di pace, quanto al reato di lesioni volontarie, era ancorata a una duplice condizione: *a*) malattia di durata non superiore a venti giorni; *b*) perseguibilità a querela in assenza delle aggravanti suddette, ma con esclusione di quelle indicate nel numero 1) e nell'ultima parte dell'art. 577. Ossia se le lesioni volontarie erano commesse in danno dell'ascendente o del discendente (numero 1 del primo comma dell'art. 577), ovvero se il fatto era commesso contro il coniuge, il fratello o la sorella, il padre o la madre adottivi, o il figlio adottivo, o contro un affine in linea retta (secondo comma dell'art. 577), la competenza era comunque del giudice di pace, pur trattandosi di lesioni aggravate, ma in ogni caso perseguibili a querela.

Pertanto, prima della modifica della regola di competenza contestata dal giudice rimettente, le lesioni lievissime in danno del figlio naturale e quelle in danno del figlio adottivo avevano lo stesso trattamento sostanziale (quanto alla ricorrenza della circostanza aggravante) e processuale (quanto alla competenza): se punite a querela, per essere la malattia non superiore a venti giorni, era competente sempre il giudice di pace.

Questo assetto è rimasto inalterato in occasione delle ripetute modifiche dell'art. 4 censurato e inalterato era inizialmente anche a seguito del d.l. n. 93 del 2013.

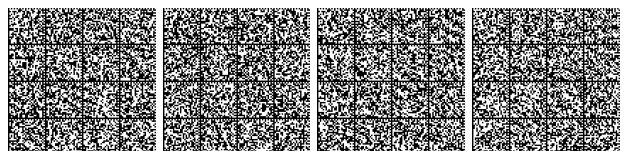
È stata solo la legge di conversione - come ora si viene meglio a dire - a modificare tale regola di competenza. Infatti, le parole «ad esclusione dei fatti commessi contro uno dei soggetti elencati dall'articolo 577, secondo comma», nei cui confronti si appuntano le censure del giudice rimettente, sono state inserite, nella disposizione del citato d.lgs. n. 274 del 2000, dalla legge n. 119 del 2013, di conversione del d.l. n. 93 del 2013.

5.2.- Tale decreto-legge reca un complessivo intervento normativo di repressione della violenza di genere, in sintonia peraltro con la pressoché coeva ratifica, ad opera della legge 27 giugno 2013, n. 77, della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011. È di tutta evidenza che il decreto-legge ha avuto come scopo principale quello di contrastare in modo più incisivo la violenza di genere, ossia le condotte violente poste in essere nell'ambito di contesti familiari o comunque affettivi, rafforzando la tutela delle vittime considerate più vulnerabili, quali le donne.

Tra le novità di maggior rilievo recate dal d.l. n. 93 del 2013 vi è, per ciò che qui interessa, la modifica dell'art. 282-*bis* cod. proc. pen., disposizione questa introdotta nel codice di rito dall'art. 1 della legge 4 aprile 2001, n. 154 (Misure contro la violenza nelle relazioni familiari) con la previsione di una speciale misura cautelare personale: l'allontanamento dalla casa familiare. In particolare, il comma 6 dell'art. 282-*bis* elencava una serie di reati - artt. 570, 571, 600-*bis*, 600-*ter*, 600-*quater*, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*quinquies* e 609-*octies* cod. pen. - prevedendo, tra l'altro, che la misura cautelare potesse essere adottata anche al di fuori dei limiti edittali di pena fissati dall'art. 280 cod. proc. pen.

Il d.l. n. 93 del 2013, all'art. 2, comma 1, lettera *a*), ha inserito nell'elenco del comma 6 dell'art. 282-*bis* cod. proc. pen. anche l'art. 582 cod. pen., limitatamente alle ipotesi procedibili d'ufficio o comunque aggravate, con l'intento di rendere applicabile la misura dell'allontanamento dalla casa familiare anche a questi ulteriori casi di lesioni volontarie. E, simmetricamente, ha modificato l'art. 384-*bis* cod. proc. pen. quanto all'allontanamento d'urgenza dalla casa familiare, reso anch'esso possibile in caso di lesioni volontarie.

Tale finalità di un più incisivo contrasto della violenza domestica consistente in lesioni volontarie, in particolare con la prevista estensione della suddetta misura cautelare, risultava però non pienamente conseguita in quanto per le lesioni volontarie lievissime perseguibili a querela (di cui al secondo comma dell'art. 582) era ancora prevista la competenza del giudice di pace, al quale era - ed è - interdetta l'adozione di misure cautelari personali (art. 2, comma 1, lettera *c*, del d.lgs. n. 274 del 2000).



Sia il parere del Consiglio superiore della magistratura del 10 ottobre 2013 sul d.l. n. 93 del 2013, che le audizioni in Parlamento in occasione della legge di conversione (Atto Camera, Commissioni riunite I e II, seduta del 10 settembre 2013) avevano segnalato il problema: il giudice di pace, in caso di lesioni lievissime, non avrebbe potuto adottare la misura cautelare dell'allontanamento dalla casa familiare (art. 282-*bis*).

Sicché, non sussistendo in capo al giudice di pace il potere di applicare misure restrittive della libertà personale, necessariamente il legislatore ha dovuto modificare il catalogo dei reati attribuiti alla competenza di quel giudice. Occorreva modificare la regola di competenza, se si voleva elevare il contrasto della violenza domestica anche nel caso di lesioni lievissime.

A ciò ha rimediato la legge di conversione n. 119 del 2013 modificando la regola di competenza (art. 4, comma 1, lettera *a*) sì da portare nella competenza del tribunale ordinario anche i reati di lesioni volontarie lievissime che prima erano esclusi. All'art. 2 del decreto-legge è stato aggiunto - come già detto - il comma 4-*bis* che ha sottratto alla competenza del giudice di pace il reato di lesioni lievissime nel concorso della circostanza aggravante prevista dall'art. 585 cod. pen. per essere i fatti commessi contro uno dei soggetti elencati dall'art. 577, secondo comma, cod. pen.

L'intervento normativo del 2013 era quindi diretto a elevare il livello di repressione della violenza domestica con la previsione di una serie di misure di contrasto e, in particolare, quanto alle lesioni lievissime di cui all'art. 582, secondo comma, cod. pen., con il trasferimento della competenza al tribunale ordinario così escludendo la preclusione all'adozione di misure personali cautelari, quale l'allontanamento dalla casa familiare, nonché il complessivo regime di favore di cui al Titolo II del d.lgs. n. 274 del 2000, quanto alle sanzioni applicabili dal giudice di pace.

Chiara è la *ratio* della nuova normativa, come emerge dai lavori parlamentari, nel corso dei quali si è posto in rilievo che non di rado le condotte di lesioni, anche lievissime, costituiscono comportamenti cosiddetti "spia", con cui, cioè, si manifestano fatti di prevaricazione e violenza che, spesso, sfociano in condotte ben più gravi e connotate da abitudine: comportamenti in danno di «prossimi congiunti» (come prevede l'art. 282-*bis*, comma 6, citato) e quindi - si sarebbe portati a credere - in danno, in particolare, sia del figlio naturale che del figlio adottivo.

Invece, il legislatore del 2013, nel modificare il catalogo dei reati attribuiti alla competenza del giudice onorario, è intervenuto sull'art. 4 del d.lgs. n. 274 del 2000, escludendo la competenza in relazione al reato di lesioni lievissime commesso «in danno dei soggetti elencati dall'art. 577, secondo comma» cod. pen., talché testualmente (e inespugnabilmente) è rimasto escluso il reato di lesioni commesso in danno dei soggetti di cui al numero 1) del primo comma dell'art. 577, tra cui appunto il figlio naturale.

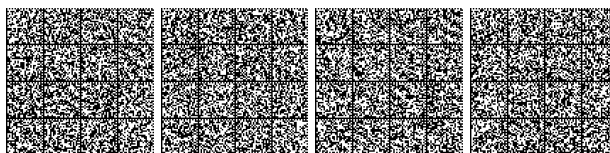
5.3.- In sintesi, il regime differenziato, censurato dal giudice rimettente, è conseguenza del diverso utilizzo della tecnica del "richiamo" dell'art. 577 cod. pen. a opera rispettivamente dell'art. 582, secondo comma, cod. pen., e dell'art. 4, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 274 del 2000.

Per la prima disposizione (art. 582, secondo comma) il richiamo vale a identificare una fattispecie di lesioni aggravate, anche lievissime (e perseguibili comunque a querela), che sono tali se ricorrono i presupposti sia del numero 1) del primo comma, sia del secondo comma dell'art. 577: ovvero se i fatti di lesione sono commessi in danno di qualsivoglia soggetto previsto dall'art. 577 e quindi, in particolare, tanto in danno del figlio naturale che del figlio adottivo, dovendo intendersi per tale quello che abbia acquisito siffatto stato in virtù, in particolare, di adozione legittimante. Infatti, la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 26 settembre 2017 - 1° marzo 2018, n. 9427), con riguardo al reato di omicidio volontario, che vede come rilevante la distinzione tra «discendente» e «figlio adottivo», ha ritenuto che nella nozione di «discendente» di cui al numero 1) del primo comma dell'art. 577 cod. pen. rilevi la filiazione biologica, sicché la nozione di «figlio adottivo» di cui al secondo comma dell'art. 577, pur essendo la disposizione rimasta nella formulazione originaria del 1930, è da intendersi riferita anche all'adozione quale regolamentata dalla disciplina successiva al codice civile del 1942 e quindi, in particolare, a quella legittimante, di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia).

Per la seconda disposizione (art. 4, comma 1, lettera *a*), invece, il richiamo è differenziato: le lesioni lievissime in danno dei soggetti di cui al numero 1) dell'art. 577 sono rimaste nella competenza del giudice di pace, mentre quelle in danno dei soggetti di cui al secondo comma della stessa disposizione sono state trasferite alla competenza del tribunale ordinario per meglio contrastare questi episodi delittuosi.

Da ciò risulta la regola di competenza differenziata, in particolare, quanto alle lesioni lievissime in danno del figlio naturale ovvero del figlio adottivo.

6.- Fatta questa premessa ricostruttiva del quadro normativo di riferimento, nel merito la questione è fondata con riguardo all'art. 3, primo comma, Cost., sotto un duplice profilo.



Da una parte, è violato il principio di eguaglianza non essendo giustificato il diverso trattamento processuale riservato al reato di lesioni volontarie secondo che il fatto sia commesso rispettivamente in danno del figlio naturale o del figlio adottivo, stante lo stesso stato di figlio nell'uno e nell'altro caso e quindi il carattere discriminatorio della differenziazione.

D'altra parte, non si rinviene alcuna ragione, quale che sia, della mancata inclusione anche del reato di lesioni volontarie commesso in danno del figlio naturale tra quelli che, già di competenza del giudice di pace, sono stati trasferiti alla competenza del tribunale ordinario per innalzare il livello di contrasto a tali episodi di violenza domestica, con conseguente manifesta irragionevolezza della disciplina differenziata.

6.1.- Quanto al principio di eguaglianza, deve considerarsi che sotto il profilo civilistico piena è l'assimilazione di stato tra figlio naturale e figlio adottivo e, quanto al profilo penalistico sostanziale, lo stesso trattamento sanzionatorio ricorre per i fatti in danno del figlio naturale e del figlio adottivo, salvo che per l'omicidio di cui si dirà oltre.

Già l'art. 27 della citata legge n. 184 del 1983 ha previsto che per effetto dell'adozione l'adottato acquista lo stato di figlio nato nel matrimonio degli adottanti, dei quali assume e trasmette il cognome. Più recentemente, a seguito del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219), la parificazione si è completata.

L'art. 74 del codice civile, novellato dall'art. 1, comma 1, della legge 10 dicembre 2012, n. 219 (Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali), prevede che la parentela è il vincolo tra le persone che discendono da uno stesso stipite, sia nel caso in cui la filiazione è avvenuta all'interno del matrimonio, sia nel caso in cui è avvenuta al di fuori di esso, sia nel caso in cui il figlio è adottivo, salvo nei casi di adozione di persone maggiori di età, di cui agli artt. 291 e seguenti cod. civ.

In termini ancora più netti l'art. 315 cod. civ., novellato dall'art. 1, comma 7, della medesima legge n. 219 del 2012, ha ridefinito la condizione della filiazione prevedendo in generale che tutti i figli hanno lo stesso stato giuridico.

Come affermato da questa Corte nella sentenza n. 286 del 2016, con tale revisione della disciplina della filiazione, «il legislatore ha posto le basi per la completa equiparazione della disciplina dello status di figlio legittimo, figlio naturale e figlio adottato, riconoscendo l'unicità dello status di figlio».

D'altra parte, nella materia penale parimenti si riscontra un'analogia equiparazione tra figlio naturale e figlio adottivo.

Innanzitutto, già il reato di lesioni volontarie è, allo stesso modo e nella stessa misura, aggravato se il fatto è commesso sia in danno del figlio naturale sia in danno del figlio adottivo. Infatti, l'art. 585 cod. pen. stabilisce che la pena è aumentata fino a un terzo se concorre alcuna delle circostanze aggravanti previste dall'art. 577 cod. pen.; disposizione quest'ultima che prevede sia il fatto in danno del figlio naturale (al numero 1 del primo comma), sia il fatto in danno del figlio adottivo (secondo comma).

Analogia equiparazione ricorre con riferimento ad altri reati.

L'art. 602-ter cod. pen., quanto alle circostanze aggravanti dei reati di prostituzione minorile e di pornografia minorile, nonché dei reati di cui agli artt. 600, 601 e 602 cod. pen., prevede che opera nella stessa misura l'aggravante se il fatto è commesso da un ascendente o dal genitore adottivo.

Parimenti, in materia di violenza sessuale costituisce circostanza aggravante il fatto commesso dal genitore «anche adottivo» (artt. 609-ter e 609-quater cod. pen.); e così anche nel caso di reato di corruzione di minorenni (art. 609-quinquies cod. pen.).

Assume, quindi, carattere discriminatorio la diversa regola processuale di competenza, in esame, prevista per il figlio naturale rispetto a quella stabilita per il figlio adottivo talché è violato, in via generale, il principio di eguaglianza, avendo essi lo stesso stato giuridico, così come è indubitabile che sia per figli di genere diverso.

6.2.- Ma viene in rilievo anche il principio di ragionevolezza.

Vero è che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 65 del 2014 e n. 216 del 2013; ordinanze n. 48 del 2014 e n. 190 del 2013), nella disciplina del processo in generale, e segnatamente nel processo penale, ampia è la discrezionalità del legislatore, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza delle scelte compiute.

Si è affermato, in particolare, che non è compito di questa «Corte procedere ad aggiustamenti delle norme processuali per mere esigenze di coerenza sistematica e simmetria, in ossequio ad un astratto principio di razionalità del sistema normativo»; senza che nel caso di specie siano però rilevabili «lesioni di principi o regole contenuti nella Costituzione o di diritti costituzionalmente tutelati» (sentenza n. 182 del 2007). Parimenti, questa Corte, in relazione alla disciplina della competenza per materia del giudice di pace, ha più volte affermato (soprattutto con riferimento alla competenza per connessione) che essa appartiene, nei limiti della ragionevolezza, alla discrezionalità del legislatore, e che il discrimine posto in relazione alla competenza del giudice superiore rinvia la propria *ratio* giustificatrice nelle



peculiarità proprie del rito innanzi al giudice di pace, caratterizzato da tratti di semplificazione e snellezza che ne esaltano la funzione conciliativa, nonché nella natura delle fattispecie criminose di ridotta gravità, devolute alla competenza del giudice di pace (sentenza n. 64 del 2009; ordinanza n. 56 del 2010).

Non di meno può ricorrere la irragionevolezza, quale intrinseco difetto di coerenza, anche con riferimento a scelte delle regole di rito, come è in particolare la regola di competenza per i reati attribuiti alla cognizione del giudice di pace, in deroga a quella del tribunale ordinario.

Questa Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una disposizione che prevedeva la facoltà del querelante di opporsi alla definizione del procedimento con l'emissione di decreto penale di condanna, ha affermato che «[l]a censurata facoltà si pone [...] in violazione del canone di ragionevolezza e del principio di ragionevole durata del processo, costituendo un bilanciamento degli interessi in gioco non giustificabile neppure alla luce dell'ampia discrezionalità che la giurisprudenza di questa Corte ha riconosciuto al legislatore nella conformazione degli istituti processuali» (sentenza n. 23 del 2015).

Lo scrutinio di non manifesta irragionevolezza, in questi ambiti, impone, infatti, alla Corte costituzionale di verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio deve svolgersi «attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (sentenza n. 1130 del 1988). Il rispetto del canone di ragionevolezza «richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (sentenza n. 1 del 2014).

6.3.- Sotto questo profilo, deve considerarsi che un trattamento differenziato tra figlio naturale e figlio adottivo è, eccezionalmente, previsto dalla disposizione richiamata da quella censurata con riferimento al reato di omicidio volontario.

Infatti, si ha che l'art. 577 cod. pen., richiamato, limitatamente al secondo comma, appunto dall'art. 4, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 274 del 2000, reca tale differenziazione al primo e secondo comma nel disciplinare le circostanze aggravanti dell'omicidio volontario.

Nel sistema rimane, discutibilmente, ancor oggi più grave l'omicidio del figlio naturale rispetto a quello del figlio adottivo (sentenza della Corte di cassazione n. 9427 del 2018 citata). Il diverso regime dell'aggravante si fonda sul presupposto della "consanguineità", risultante - in via eccezionale, quale precipitato di concezioni antiche - dalla contrapposizione tra «discendente» e «figlio adottivo».

A fronte di ciò, la disposizione censurata attribuisce, all'opposto, un minor disvalore alla condotta di lesioni lievissime in danno del figlio naturale rispetto alla stessa condotta in danno del figlio adottivo, così rivelando una marcata connotazione di irragionevolezza.

Non si rinviene, infatti, nei lavori parlamentari e nella complessiva lettura della legge n. 119 del 2013, unitamente al convertito decreto-legge, alcuna specifica ragione di tale trattamento differenziato, che anzi risulta antitetico (e quindi contraddittorio) rispetto alla evidenziata *ratio*, eccezionalmente sottesa all'art. 577 cod. pen., ossia il diverso regime delle aggravanti dell'omicidio volontario se commesso in danno del figlio naturale o del figlio adottivo.

In mancanza di alcuna opposta plausibile *ratio*, si ha che del tutto ingiustificatamente la disposizione censurata replica, anche con riferimento alle lesioni lievissime, la distinzione tra «discendente» e «figlio adottivo» quanto a una regola processuale, quale è quella in esame, attributiva della competenza. Conservando nella fattispecie la competenza del giudice di pace in luogo di prevedere quella del tribunale ordinario, la disposizione censurata non ha elevato il livello di contrasto nei confronti delle lesioni lievissime in danno del figlio naturale, così come ha invece fatto per quelle in danno del figlio adottivo.

Da ciò emerge la manifesta irragionevolezza della disposizione censurata che, invertendo l'apprezzamento di disvalore delle condotte, ancor oggi perdurante nel sistema, utilizza non di meno il richiamo proprio dell'art. 577, cui è sottesa una *ratio* opposta della differenziazione tra «discendente» e «figlio adottivo».

Quindi, il trattamento differenziato riservato al figlio naturale rispetto a quello del figlio adottivo viola anche il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.).

7.- Una volta ritenuta da una parte la violazione del principio di eguaglianza e, dall'altra, la manifesta irragionevolezza della differenziazione della regola di competenza, la *reductio ad legitimitatem* è univocamente orientata dal verso complessivo dell'intervento del legislatore del 2013, che ha voluto reprimere più efficacemente la violenza domestica;



sicché a violare il parametro dell'art. 3, primo comma, Cost. è la mancata inclusione del reato di lesioni volontarie lievissime in danno del figlio naturale nell'elenco dei reati, oggetto di un più energico contrasto, che il censurato art. 4, comma 1, lettera a), del d. lgs. n. 274 del 2000 eccettua dalla competenza del giudice di pace, ossia nell'elenco dei reati, di minore allarme sociale, che - come eccezione alla regola della competenza del tribunale ordinario - radicano invece la competenza del giudice di pace.

La parificazione di disciplina non può realizzarsi altrimenti che "in alto", ossia estendendo - secondo peraltro quello che è il *petitum* dell'ordinanza di rimessione - la stessa regola di competenza alla fattispecie delle lesioni lievissime commesse dal genitore in danno del figlio naturale, e così rendendo inoperante - come nell'ipotesi di lesioni lievissime in danno del figlio adottivo - la deroga alla competenza del tribunale ordinario, in linea con il più elevato livello di contrasto della violenza domestica, con la conseguente possibilità, in particolare, per il giudice di applicare, nell'uno e nell'altro caso, la misura cautelare personale dell'allontanamento dalla casa familiare (art. 282-*bis* cod. proc. pen.), adottabile anche in via d'urgenza (art. 384-*bis* cod. proc. pen.).

8.- A questa parificazione "in alto" - ossia nella competenza del tribunale ordinario - non è di ostacolo l'irrigidimento della disciplina sostanziale, conseguente alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata, nella misura in cui, ripristinata la parità quanto alla regola di competenza, si ha anche che non trovano applicazione le disposizioni speciali del Titolo II del d.lgs. n. 274 del 2000 quanto alle sanzioni applicabili dal giudice di pace, quale trattamento più favorevole in deroga a quello ordinario.

Per effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale della regola sulla competenza, il regime sostanziale delle pene per i fatti di lesioni lievissime commesse dal genitore in danno del figlio naturale risulta essere quello ordinario, come tale più rigido di quello derogatorio in *bonam partem*, applicabile allorché operava la competenza del giudice di pace.

La giurisprudenza di questa Corte, ribadita anche recentemente (sentenza n. 143 del 2018), ammette, in particolari situazioni, interventi con possibili effetti in *malam partem* in materia penale (sentenze n. 32 e n. 5 del 2014, n. 28 del 2010, n. 394 del 2006), pur precisando che «[r]esta impregiudicata ogni ulteriore considerazione [...] circa l'ampiezza e i limiti» di tali interventi.

Il principio della riserva di legge in materia penale «rimette al legislatore [...] la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni da applicare» (sentenza n. 5 del 2014), «ma non [...] preclude decisioni ablative di norme che sottraggono determinati gruppi di soggetti o di condotte alla sfera applicativa di una norma comune o comunque più generale, accordando loro un trattamento più benevolo» (sentenza n. 394 del 2006). In tal caso - ha precisato la Corte in quest'ultima pronuncia - «l'effetto in *malam partem* non discende dall'introduzione di nuove norme o dalla manipolazione di norme esistenti da parte della Corte, la quale si limita a rimuovere la disposizione giudicata lesiva dei parametri costituzionali; esso rappresenta, invece, una conseguenza dell'automatica riespansione della norma generale o comune, dettata dallo stesso legislatore, al caso già oggetto di una incostituzionale disciplina derogatoria».

A maggior ragione l'effetto in *malam partem* per l'imputato (o indagato) derivante dall'eliminazione di una previsione a carattere derogatorio di una disciplina generale, deve ritenersi ammissibile allorché si configuri come una mera conseguenza indiretta della *reductio ad legitimitatem* di una norma processuale.

Rimane però che, per i fatti commessi fino al giorno della pubblicazione della presente decisione sulla *Gazzetta Ufficiale* opera il principio - direttamente fondato sull'art. 25, secondo comma, Cost. e che prevale sull'ordinaria efficacia ex tunc della decisione di questa Corte ai sensi dell'art. 136 Cost. e dell'art. 30, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) - della non retroattività della disciplina sostanziale che risulti essere peggiorativa per effetto di una pronuncia di illegittimità costituzionale, talché innanzi al tribunale ordinario competente anche per il reato di lesioni lievissime, di cui all'art. 582, secondo comma, cod. pen., in danno del figlio naturale, l'imputato (o indagato) sarà soggetto all'applicazione della più favorevole disciplina delle sanzioni di cui al Titolo II del d.lgs. n. 274 del 2000, non diversamente da quanto accade nell'ipotesi del tribunale ordinario che si trovi a giudicare di un reato di competenza del giudice di pace (art. 63 del medesimo decreto legislativo).

Vi è comunque anche, allo stato attuale della giurisprudenza di legittimità, un effetto in *bonam partem* - questo invece di immediata operatività, consistente, ove ricorra un fatto di lieve entità, nell'applicazione della causa di non punibilità dell'art. 131-*bis* cod. pen., piuttosto che della causa di improcedibilità di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000.

9.- Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., assorbita l'ulteriore censura mossa dal giudice rimettente con riferimento all'art. 24 Cost., nella parte in cui non prevede, nella fattispecie finora esaminata, la competenza del tribunale ordinario.



Più specificamente, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera *a*), che - come già ricordato - include nella eccezione alla competenza del giudice di pace il delitto di lesioni volontarie di cui all'art. 582, secondo comma, cod. pen., per fatti commessi in danno dei soggetti elencati nel secondo comma dell'art. 577 cod. pen., comporta la necessaria estensione, nel richiamo operato dalla disposizione censurata, anche ai fatti in danno dei soggetti di cui al numero 1) dell'art. 577, nella formulazione vigente al momento dell'ordinanza di remissione, ossia ai fatti in danno, in generale, degli ascendenti e dei discendenti, non potendo isolarsi la sola ipotesi del genitore naturale e del figlio naturale, atteso che le lesioni, ancorché lievissime, sono sempre aggravate (ex art. 585 cod. pen. che richiama l'art. 577 cod. pen.), allo stesso modo e nella stessa misura, in ragione del rapporto di ascendenza e discendenza e non già soltanto di genitorialità e filiazione.

Pertanto, la disposizione censurata va dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non esclude dai delitti, consumati o tentati, di competenza del giudice di pace anche quello di lesioni volontarie lievissime, previsto dall'art. 582, secondo comma, cod. pen., per fatti commessi contro l'ascendente o il discendente di cui al numero 1) del primo comma dell'art. 577 cod. pen.

10.- Infine, la Corte non può non tener conto del fatto che - essendo di natura formale e non già materiale il richiamo che la disposizione censurata fa all'art. 577, secondo comma, cod. pen. - la fattispecie illegittimamente esclusa dal richiamo contenuto nella disposizione censurata si è ampliata recentemente con la previsione, ad opera dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge n. 4 del 2018, di altre ipotesi incluse nel numero 1) del primo comma dell'art. 577: il coniuge, anche legalmente separato, l'altra parte dell'unione civile o la persona legata al colpevole da relazione affettiva e con esso stabilmente convivente. La stessa disposizione, alla lettera *b*), ha considerato distintamente il fatto commesso in danno del coniuge divorziato o dell'altra parte dell'unione civile, ove cessata.

L'intento del legislatore del 2018 è stato quello di contrastare ulteriormente fatti di violenza estrema sfociati in episodi di omicidio volontario, soprattutto di donne, e ha quindi esteso l'aggravante di cui all'art. 577 cod. pen. anche alle ipotesi in cui la vittima sia stata legata all'omicida da un rapporto coniugale, di unione civile o affettivo, però differenziando l'ipotesi del numero 1) del primo comma di tale disposizione, che all'aggravante collega la pena dell'ergastolo, da quella del secondo comma, che, pur aggravando la pena rispetto a quella di cui all'art. 575 cod. pen., la prevede nella reclusione da ventiquattro a trenta anni. Ossia il legislatore, nella sua discrezionalità, ha ritenuto più grave l'omicidio del coniuge, anche separato, rispetto a quello del coniuge divorziato; e analogamente più grave quello della parte di un'unione civile in corso rispetto a quello della parte di un'unione civile cessata.

Questa novellazione delle aggravanti del reato di omicidio ha avuto altresì l'effetto di incidere indirettamente, in ragione del meccanismo del rinvio formale contenuto nella disposizione censurata, anche sulla regola di competenza in esame, quanto al reato di lesioni lievissime ex art. 582, secondo comma, cod. pen., negli stessi termini della (sopra esaminata) differenziazione tra lesioni volontarie lievissime in danno rispettivamente del figlio naturale e del figlio adottivo, così replicando la manifesta irragionevolezza della differenziazione stessa.

Infatti, da una parte si ha che, sotto l'aspetto sanzionatorio, le lesioni volontarie lievissime sono aggravate nella stessa misura (ex art. 577 cod. pen., richiamato dall'art. 585 senza distinguere tra primo e secondo comma) se commesse in danno del coniuge o della parte di un'unione civile, a prescindere dall'eventuale cessazione degli effetti civili del matrimonio o dell'unione civile, sicché sono pienamente parificate le due situazioni: quelle del numero 1) del primo comma e quelle del secondo comma dell'art. 577 cod. pen. Invece, sotto l'aspetto processuale opera, per il meccanismo del rinvio formale, la stessa differenziazione introdotta per l'omicidio volontario senza che sia identificabile alcuna *ratio* della stessa, che rimane oscura, e anzi risulta una palese contraddittorietà rispetto alla *ratio* - questa sì ben chiara - che ispira la differenziazione quanto all'aggravamento del reato di omicidio volontario. Altrimenti detto, mentre l'omicidio del coniuge, anche separato, è considerato più grave dell'omicidio del coniuge divorziato, invece le lesioni volontarie lievissime in danno del primo vedono, all'opposto, un contrasto meno energico rispetto a quelle in danno del secondo, perché la competenza del giudice di pace esclude l'adozione di misure cautelari personali quali l'allontanamento dalla casa familiare a tutela del coniuge, anche separato, che subisca tale violenza domestica. Analoga considerazione vale per la parte di un'unione civile che subisca una violenza domestica in costanza dell'unione o dopo la cessazione della stessa.

Pertanto, la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui non richiama anche i fatti di lesioni volontarie lievissime in danno dei soggetti indicati nel numero 1) dell'art. 577 non può essere limitata soltanto a quelli previsti da tale ultima disposizione nella formulazione vigente al momento dell'ordinanza di remissione, ma si estende, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, anche a quelli successivamente inclusi, con la tecnica della novellazione della disposizione oggetto di rinvio formale, dall'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge n. 4 del 2018.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), come modificato dall'art. 2, comma 4-bis, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province), convertito, con modificazioni, nella legge 15 ottobre 2013, n. 119, nella parte in cui non esclude dai delitti, consumati o tentati, di competenza del giudice di pace anche quello di lesioni volontarie, previsto dall'art. 582, secondo comma, del codice penale, per fatti commessi contro l'ascendente o il discendente di cui al numero 1) del primo comma dell'art. 577 cod. pen.;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 274 del 2000, nella parte in cui non esclude dai delitti, consumati o tentati, di competenza del giudice di pace anche quello di lesioni volontarie, previsto dall'art. 582, secondo comma, cod. pen., per fatti commessi contro gli altri soggetti elencati al numero 1) del primo comma dell'art. 577 cod. pen., come modificato dall'art. 2 della legge 11 gennaio 2018, n. 4 (Modifiche al codice civile, al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in favore degli orfani per crimini domestici).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 novembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Giovanni AMOROSO, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 dicembre 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180236

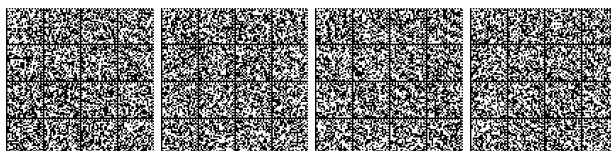
N. 237

Ordinanza 21 novembre - 14 dicembre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile – Opposizione a sanzione amministrativa per mancata comunicazione dei dati del conducente del veicolo al momento della violazione – Individuazione del giudice competente.

- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), artt. 6 e 7; decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 126-bis.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 7 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), e dell'art. 126-*bis* del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promossi dal Giudice di pace di Cava de' Tirreni con tre ordinanze del 20 dicembre 2017, iscritte rispettivamente ai nn. 57, 58 e 59 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella camera di consiglio del 21 novembre 2018 il Giudice relatore Giulio Prosperetti.

Ritenuto che, con tre ordinanze di identico tenore del 20 dicembre 2017, il Giudice di pace di Cava de' Tirreni ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 24, 25 e 111 della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 7 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), e dell'art. 126-*bis* del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui, in base all'interpretazione assunta come diritto vivente, individuano, quale giudice competente a conoscere dell'opposizione a sanzione amministrativa per mancata comunicazione dei dati personali e della patente del conducente del veicolo al momento della commessa violazione, il giudice del luogo in cui i suddetti dati sarebbero dovuti pervenire, anziché il giudice del luogo di residenza o domicilio di colui che è tenuto ad effettuare la comunicazione;

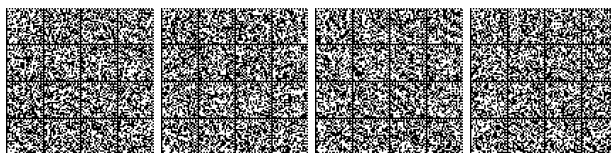
che il rimettente ha dedotto di essere stato investito dei ricorsi per l'annullamento di tre sanzioni amministrative, per mancata comunicazione dei dati personali e della patente ai sensi dell'art. 126-*bis* cod. strada, irrogate dal Centro nazionale accertamento infrazioni (CNAI) avente sede a Roma e che pertanto, secondo il diritto vivente, la competenza territoriale a conoscere degli illeciti contestati spetterebbe al Giudice di pace di Roma, quale giudice del locus commissi delicti dell'illecito omissivo, che verrebbe consumato nel luogo in cui sarebbe dovuta pervenire la comunicazione mancata;

che, secondo il rimettente, in base al dato letterale dell'art. 126-*bis* cod. strada, che impone un obbligo di comunicazione e non di esibizione dei dati della patente all'organo accertatore, dovrebbe darsi rilievo al luogo di residenza o domicilio dell'obbligato, quale luogo ove la condotta di invio avrebbe dovuto essere tenuta;

che il radicamento della competenza territoriale in capo al giudice del luogo in cui deve pervenire la comunicazione omessa sarebbe in contrasto con gli artt. 3, 24, 25 e 111 Cost., perché irragionevole e lesiva del diritto di difesa, del principio del giudice naturale e di quello di parità delle parti nel processo;

che, in particolare, l'attrazione delle opposizioni a sanzione amministrativa nel foro di Roma, sede del CNAI, renderebbe gravoso l'esercizio del diritto di difesa per chi risiede in altre Regioni e favorirebbe la pubblica amministrazione che, a proprio piacimento, potrebbe spostare la sede del CNAI e il luogo di radicamento della competenza territoriale;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità delle questioni di costituzionalità, perché prospettate all'improprio fine di ottenere un avallo dell'interpretazione ritenuta corretta dal rimettente e di evitare una riforma dell'emanando provvedimento nei successivi gradi di giudizio;



che, nel merito, l'Avvocatura dello Stato ha dedotto l'infondatezza delle questioni poiché, in materia di opposizione a sanzioni amministrative, la scelta di radicare la competenza territoriale nel luogo della commessa violazione sarebbe espressione non irragionevole dell'esercizio della discrezionalità del legislatore, che avrebbe contemperato le diverse esigenze che vengono in rilievo, ovvero l'esigenza pubblicistica di perseguire gli autori degli illeciti, le esigenze di funzionalità dell'organizzazione giudiziaria e la necessità della determinazione ex ante del giudice competente, a fronte del comportamento non collaborativo del soggetto obbligato per l'individuazione del responsabile della violazione, mentre la parità delle parti nel processo non potrebbe dirsi compromessa da un mero criterio attributivo della competenza.

Considerato che il Giudice di pace di Cava de' Tirreni ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 7 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), e dell'art. 126-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui, in base all'interpretazione assunta come diritto vivente, individuano, quale giudice competente a conoscere dell'opposizione a sanzione amministrativa per mancata comunicazione dei dati personali e della patente del conducente del veicolo al momento della commessa violazione, il giudice del luogo in cui i suddetti dati sarebbero dovuti pervenire, anziché il giudice del luogo di residenza o domicilio di colui che è tenuto ad effettuare la comunicazione;

che il rimettente, già adito nei giudizi per l'opposizione a sanzioni amministrative derivanti da violazioni di norme del codice della strada comportanti decurtazione di punti della patente, è stato successivamente investito anche dei ricorsi per l'annullamento di tre sanzioni amministrative conseguenti alla mancata comunicazione dei dati personali e della patente ai sensi dell'art. 126-bis cod. strada;

che il rimettente ha ritenuto che il Centro nazionale accertamento infrazioni (CNAI) fosse l'autorità procedente per le suddette sanzioni e che, avendo tale organismo sede in Roma, dovesse essere competente per le relative opposizioni, in base al "diritto vivente", il giudice di pace del luogo ove le omesse comunicazioni avrebbero dovuto pervenire e cioè il Giudice di pace di Roma;

che, secondo il rimettente, tale competenza territoriale sarebbe in contrasto con gli artt. 3, 24, 25 e 111 della Costituzione, essendo irragionevolmente gravoso e contrario al principio di prossimità del giudice il radicamento della competenza in un luogo diverso dal locus commissi delicti, che il rimettente ritiene dover essere il luogo di residenza dell'obbligato, da dove avrebbe dovuto essere inviata l'omessa comunicazione;

che, inoltre, l'incostituzionalità delle norme censurate deriverebbe anche dall'essere la competenza determinata autoritativamente dalla pubblica amministrazione e perciò anche in violazione del principio del giudice naturale e della parità delle parti processuali; che, in considerazione dell'identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i giudizi devono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia;

che la questione è manifestamente infondata;

che l'art. 126-bis cod. strada ha introdotto il sistema della cosiddetta patente a punti, stabilendo che all'atto del rilascio della patente vengano attribuiti venti punti, annotati in una apposita anagrafe nazionale (comma 1);

che il punteggio subisce decurtazioni a seguito della comunicazione, alla suddetta anagrafe, della «violazione di una delle norme per le quali è prevista la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente ovvero di una tra le norme di comportamento di cui al titolo V, indicata nella tabella» allegata;

che il comma 2 del medesimo art. 126-bis ha previsto che l'organo da cui dipende l'agente che ha accertato la violazione comportante la perdita del punteggio deve darne comunicazione all'anagrafe nazionale degli abilitati alla guida e che la comunicazione viene effettuata a carico del conducente responsabile della violazione, i cui dati, nel caso di mancata identificazione di quest'ultimo, devono essere comunicati all'organo di polizia che procede dal proprietario del veicolo ovvero da uno degli obbligati solidali al pagamento della sanzione (l'usufruttuario, l'acquirente con patto di riservato dominio o l'utilizzatore a titolo di locazione finanziaria);

che il medesimo comma 2 ha previsto che l'omessa comunicazione dei dati, senza giustificato e documentato motivo, comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa da euro 286 ad euro 1.143;

che il rimettente erra nel ritenere il CNAI autorità procedente all'irrogazione della sanzione, non avendo tale organo, istituito con decreto del Capo della Polizia del 14 aprile 2011, altra funzione se non quella di provvedere alla stesura e alla notifica dei verbali di accertamento delle infrazioni rilevate dagli uffici della Polizia stradale e di gestire il relativo iter amministrativo e il contenzioso, rimanendo invece la titolarità del potere di accertamento in capo agli uffici di Polizia stradale locale e, conseguentemente, la titolarità dell'azione in capo al prefetto territorialmente competente, nella specie il Prefetto di Salerno;



che, quindi, il locus commissi delicti dell'illecito omissivo di cui all'art. 126-bis cod. strada, quale luogo dove deve pervenire la comunicazione, coincide con il luogo dell'accertamento, poiché l'autorità procedente è la stessa che ha elevato la sanzione comportante la perdita del punteggio;

che, del resto, corrisponde ad un giudizio di ragionevolezza la scelta del legislatore di concentrare in un solo giudice la competenza a conoscere di tutte le opposizioni alle sanzioni amministrative riferite, direttamente o indirettamente, al medesimo fatto;

che, pertanto, i giudizi sono stati correttamente radicati presso il giudice rimettente, quale giudice del locus commissi delicti, già competente per la contestazione del merito delle infrazioni da cui derivavano le decurtazioni del punteggio, e presso il quale operava la connessione con i giudizi relativi alla mancata comunicazione del nominativo e dei dati della patente del conducente;

che la manifesta infondatezza delle questioni deriva quindi dall'erroneo presupposto interpretativo da cui muove il rimettente, in ordine alla natura e al ruolo del CNAI, individuato quale autorità procedente, così inficiando il ragionamento che porta a ritenere essere il Giudice di pace di Roma quello del locus commissi delicti dell'illecito omissivo.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 9, commi 1 e 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 7 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), e dell'art. 126-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 25 e 111 della Costituzione, dal Giudice di pace di Cava de' Tirreni con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 novembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

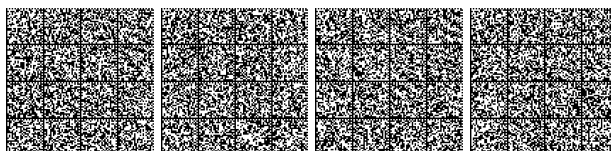
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 dicembre 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 77

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 novembre 2018
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Fauna selvatica - Norme della Regione Liguria - Regolamentazione dell'attività di tassidermia e di imbalsamazione - Nullaosta della Regione per la preparazione di esemplari appartenenti a specie particolarmente protette - Detenzione di preparati tassidermici realizzati antecedentemente al 25 gennaio 1984 - Sanzioni amministrative.

– Legge della Regione Liguria 12 settembre 2018, n. 17 (“Modifiche alla legge regionale 25 gennaio 1984, n. 7 (Norme per la regolamentazione dell'attività di tassidermia e di imbalsamazione)”), artt. 4, 9 e 10.

Ricorso ex art. 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri pro-tempore, rappresentato e difeso *ex lege* dall'avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato per legge contro la Regione Liguria, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica, con sede in Genova, via Fieschi n. 15 per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 4, 9 e 10 della legge Regione Liguria 12 settembre 2018, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 25 gennaio 1984, n. 7 (Norme per la regolamentazione dell'attività di tassidermia e di imbalsamazione)», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Liguria 19 settembre 2018, n. 13, parte prima, per violazione dell'art. 117, primo comma, e secondo comma lettere 1) ed s) della Costituzione, in riferimento alla legge n. 157 del 1992 (articoli 6, 18, 21 e 30).

E ciò a seguito ed in forza della delibera di impugnativa assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 8 novembre 2018.

In data 19 settembre 2018, nel Bollettino Ufficiale della Regione Liguria n. 13, è stata pubblicata la legge regionale n. 17 del 12 settembre 2018 recante «Modifiche alla legge regionale 25 gennaio 1984, n. 7 (Norme per la regolamentazione dell'attività di tassidermia e di imbalsamazione)».

La legge regionale in esame disciplina l'attività di tassidermia e di imbalsamazione in attuazione del combinato disposto degli articoli 6 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) che dispone in capo alle regioni, sulla base di apposito regolamento, la disciplina dell'attività di tassidermia ed imbalsamazione e la detenzione o il possesso di preparazioni tassidermiche e trofei, e dell'art. 46 della legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio).

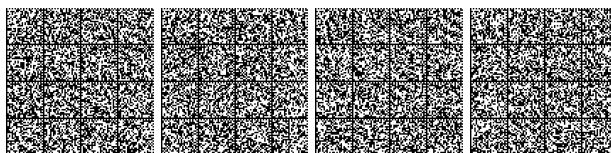
Tale legge regionale presenta aspetti di illegittimità costituzionale con riferimento agli articoli 4, 9 e 10 che, andando a violare le norme di riferimento, comprese quelle sanzionatorie, contenute nella legge 11 febbraio 1992, n. 157, risultano invasive della competenza esclusiva riconosciuta allo Stato dall'art. 117, primo comma, e secondo comma lettere 1) ed s) della Costituzione in materia di ordinamento e civile e penale e di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Pertanto, le disposizioni della legge regionale summenzionate sono costituzionalmente illegittime e, giusta determinazione assunta dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 8 novembre 2018, sono impugnate per i seguenti

MOTIVI DI DIRITTO

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge Regione Liguria n. 17 del 2018 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera 1) della Costituzione, in riferimento alla legge n. 157 del 1992 art. 30.

L'art. 4 della legge regionale in esame contiene specifiche disposizioni sul procedimento di autorizzazione dell'attività di imbalsamazione o di preparazione tassidermica.



In particolare il comma 3 dispone: «dopo il secondo comma dell'art. 4 della legge regionale n. 7 /1984, sono aggiunti i seguenti:

«2-bis. i tassidermisti o imbalsamatori devono chiedere alla Regione il nullaosta alla preparazione di esemplari appartenenti a specie:

particolarmente protette ai sensi dell'art. 2 della legge n. 157/1992 e successive modificazioni e integrazioni; non cacciabili;

cacciabili per i quali la richiesta di preparazione sia stata avanzata al di fuori dei periodi in cui ne è consentita la cavia».

La disposizione prevede la facoltà per tassidermisti o imbalsamatori di richiedere alla Regione il nullaosta alla preparazione di esemplari appartenenti a specie particolarmente protette (ex art. 2 della legge regionale n. 157 del 1992), non cacciabili e cacciabili per i quali la richiesta di preparazione sia stata avanzata al di fuori dei periodi in cui ne è consentita la caccia.

Al riguardo l'art. 30 della legge n. 157 del 1992, nel prevedere al comma primo, lettere *a), b), c), g), h)* e *l)*, sanzioni penalmente rilevanti per l'abbattimento, la cattura o la detenzione delle diverse tipologie di esemplari di specie particolarmente protette (ex art. 2 della stessa legge) e/o non cacciabili, nonché per il commercio o la detenzione per il commercio degli stessi, al successivo comma secondo stabilisce che: «Per la violazione delle disposizioni della presente legge in materia di imbalsamazione e tassidermia si applicano le medesime sanzioni che sono comminate per l'abbattimento degli animali le cui spoglie sono oggetto del trattamento descritto.».

L'art. 4 comporta, pertanto, una illegittima depenalizzazione di divieti statali sanzionati penalmente a norma dell'art. 30 della legge n. 157 del 1992, comma 1, lettere *a), b), c), g), h)* e *l)*.

Ne consegue l'evidente contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, della Costituzione, che attribuisce allo Stato potestà legislativa esclusiva in materia di «ordinamento penale» andando di fatto ad incidere su fattispecie penali vigenti, modificando i presupposti per l'applicazione di tali norme e introducendo nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale.

Come noto, l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost. riserva infatti allo Stato la materia dell'«ordinamento penale», da intendersi come sistema normativo riguardante il diritto sostanziale, giacché la disciplina processuale è enumerata nel primo periodo della stessa lettera *l)*.

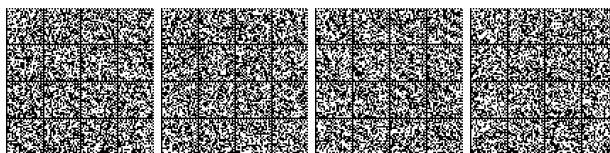
«La riserva allo Stato di tale competenza non è una novità introdotta in sede di revisione del Titolo V Nella giurisprudenza di questa Corte era infatti ricorrente l'affermazione secondo cui la sola fonte del potere punitivo è la legge statale e le Regioni non dispongono di alcuna competenza che le abilita a introdurre, rimuovere o variare con proprie leggi le pene previste dalle leggi dello Stato in tale materia, - non possono in particolare considerare lecita un'attività penalmente sanzionata nell'ordinamento nazionale (tra le altre, si vedano le sentenze n. 234 del 1995, n. 117 del 1991, n. 309 del 1990, n. 487 del 1989). Dalla riforma costituzionale del 2001, questo orientamento giurisprudenziale ha ricevuto una esplicita conferma, giacché è oggi positivamente previsto che la materia dell'ordinamento penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., è di esclusiva competenza dello Stato» (cfr., tra le tante, sentenza n. 185 del 2004).

2. Illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge Regione Liguria n. 17 del 2018 per violazione dell'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettere *l)* e *s)* della Costituzione, in riferimento alla legge n. 157 del 1992 art. 18, 21 e 30 .

L'art. 9 della legge n. 17 in esame sostituisce l'art. 9 della legge regionale n. 7 del 1984 stabilendo che «Coloro che detengono a qualsiasi titolo preparati tassidermici (animali «imbalsamati» a «impagliati») realizzati antecedentemente al 25 gennaio 1984 e non dichiarati alle amministrazioni provinciali sono tenuti a fornirne l'elenco dettagliato alla Regione, con lettera raccomandata o con posta elettronica certificata (PEC)».

Tale nuova formulazione, abrogando il termine di centottanta giorni dall'entrata in vigore della n. 7 del 1984, ai fini della presentazione dell'elenco all'Ente territoriale competente, ed introducendo il termine del 25 gennaio 1984 entro il quale il preparato tassidermico detenuto è stato realizzato, prevede, di fatto, un meccanismo condonatorio a favore di chiunque detenga animali «imbalsamati» o «impagliati» tassidermizzati (senza distinzione tra specie protette o cacciabili e realizzati prima del 25 gennaio 1984), attivabile nei rapporti con la Regione attraverso modalità comunicative standardizzate (raccomandata o PEC) e tale da consentire di legittimare impropriamente sine die il possesso di esemplari, anche di specie protette, di cui non si potrebbe nemmeno documentare la datazione, in assenza della previsione di specifici accertamenti/perizie.

Detto quadro normativo si pone in contrasto con i divieti posti a carico di chiunque detenga specie protette a vario titolo e/o le prepara con trattamento tassidermico e delle correlate sanzioni di natura penale previste dagli art. 21, comma 1, lettera *ee)* e dall'art. 30, comma 1, lettere *b), c), g), h), l)* e comma secondo, della legge 157 del 1992 la cui perdurante vigenza preclude alle Regioni la facoltà di poter ad essi derogare attraverso l'introduzione di meccanismi regolarizzativi di qualsivoglia natura.



Le leggi statali rappresentano, infatti, limiti invalicabili per l'attività legislativa della Regione, dettando norme imperative che devono essere rispettate sull'intero territorio nazionale per primarie esigenze di tutela ambientale.

Ciò è ulteriormente sancito dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992, che garantisce nel rispetto degli obblighi comunitari contenuti nella direttiva 70/409/CEE, standard minimi ed uniformi di tutela della fauna sull'intero territorio nazionale, e che pertanto ha natura di norma fondamentale di riforma economico-sociale, in quanto implica il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, il cui rispetto deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale (Corte costituzionale sentenze numeri 227 del 2003, 536 del 2002, 233 del 2010).

Ne deriva il contrasto della norma regionale con l'art. 117 primo comma e secondo comma, lettere l) ed s) della Costituzione, in riferimento alla legge n. 157 del 1992 art. 18, 21 e 30.

Tale articolo, infatti, oltre a violare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, tende a ridurre in peius il livello di tutela della fauna selvatica stabilito dalla legislazione nazionale, invadendo illegittimamente la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia penale e di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge Regione Liguria n. 17 del 2018 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, in riferimento alla legge n. 157 del 1992 art. 6, commi 2 e 3.

L'art. 10 della legge regionale in esame modifica il corrispondente art. 10 della legge regionale n. 7/1984 adeguando in cuor le sanzioni previste per le violazioni alle disposizioni della legge regionale in esame.

In particolare il comma 1, lettera d), nel riformulare la sanzione amministrativa (ora espressa in euro) per l'imbalsamatore o tassidermista che ometta di comunicare alla Regione i dati di clienti o le circostanze di apprensione/consegna di esemplari faunistici protetti, non menziona la sanzione della revoca dell'autorizzazione a svolgere l'attività, fattispecie che pertanto risulta non essere più sanzionata, risultando in contrasto con il combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 6 della legge statale n. 157 del 1992.

L'art. 6 della citata legge statale, comma 2 e 3, intitolato «Tassidermia» dispone, infatti, espressamente «i tassidermisti autorizzati devono segnalare all'autorità competente le richieste di impagliare o imbalsamare spoglie di specie protette o comunque non cacciabili ovvero le richieste relative a spoglie di specie cacciabili avanzate in periodi diversi da quelli previsti nel calendario venatorio per la caccia della specie in questione.

3. L'inadempimento alle disposizioni di cui al comma 2 comporta la revoca dell'autorizzazione a svolgere l'attività di tassidermista, oltre alle sanzioni previste per chi detiene illecitamente esemplari di specie protette o per chi cattura esemplari cacciabili al di fuori dei periodi fissati nel calendario venatorio».

L'art. 10 della legge regionale impugnata viola pertanto l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione rilevato che, come già detto, la legge statale n. 157 del 1992 dispone in materia limiti invalicabili per l'attività legislativa della Regione, dettando norme imperative che devono essere rispettate sull'intero territorio nazionale per primarie esigenze di tutela ambientale.

P. Q. M.

Per le considerazioni esposte, il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso - chiede che codesta Corte costituzionale voglia dichiarare la illegittimità costituzionale degli articoli 4, 9 e 10 della legge Regione Liguria 12 settembre 2018, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 25 gennaio 1984, n. 7 (Norme per la regolamentazione dell'attività di tassidermia e di imbalsamazione)», pubblicata nel Bollettino Ufficiale Liguria 19 settembre 2018, n. 13, per violazione dell'art 117, primo comma, e secondo comma lettere l) ed s) della Costituzione, in riferimento alla legge n. 157 del 1992 (articoli 6, 18, 21 e 30).

Con l'originale notificato del presente ricorso si deposita:

1. Estratto della determinazione del Consiglio dei Ministri, assunta nella seduta dell'8 novembre 2018 e della relazione allegata al verbale;

2. Copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Liguria n. 13 del 19 settembre 2018.

Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, 14 novembre 2018

L'Avvocato dello Stato: MANGIA



n. 78

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 novembre 2018
(della Regione Emilia-Romagna)

Bilancio e contabilità pubblica - Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese - Differimento all'anno 2020 delle convenzioni finanziate con i bandi finalizzati alla riqualificazione urbana e alla sicurezza delle periferie e rimodulazione, da parte delle amministrazioni competenti, degli impegni di spesa e dei relativi pagamenti - Destinazione dei risparmi di spesa ad apposito fondo istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze da utilizzare per favorire gli investimenti delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli anni precedenti.

– Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, art. 13, commi 02, 03 e 04.

Ricorso della Regione Emilia Romagna (codice fiscale n. 80062590379), in persona del Presidente della Giunta regionale, legale rappresentante *pro tempore*, signor Stefano Bonaccini, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 1910 del 12 novembre 2018 (allegato 1), rappresentata e difesa, congiuntamente e disgiuntamente, per mandato e procura speciale a margine del presente atto, dal prof. avv. Giandomenico Falcon (codice fiscale FLCG-DM45C06L736E) del Foro di Padova, con studio in via San Gregorio Barbarigo n. 4, telefax per comunicazioni 049 8776503, Pec giandomenico.falcon@ordineavvocatipadova.it e dall'avv. Luigi Manzi (codice fiscale MNZL-GU34E15H501Y) del Foro di Roma, ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo in via Confalonieri n. 5, Roma, telefax per comunicazioni 06/3211370, Pec luigimanzi@ordineavvocatiroma.org

Contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente in carica, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, nei termini e sotto i profili illustrati nel presente ricorso, dell'art. 13, commi 02, 03 e 04, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, nel testo risultante dalla legge di conversione 21 settembre 2018, n. 108, per violazione degli articoli 3, 5, 77, 81, 97, primo e secondo comma, 114, 117, terzo e quarto comma, 118, 119, primo, secondo, quarto, quinto e sesto comma, 120, secondo comma, e 136 della Costituzione, dell'art. 5, comma 2, della legge cost. n. 1 del 2012, e degli artt. 9 e 10 della legge n. 243 del 2012, nonché dei connessi principi di ragionevolezza, di tutela dell'affidamento e di leale collaborazione.

FATTO

Nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale del 21 settembre 2018, n. 220, è stata pubblicata la legge 21 settembre 2018, n. 108, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative».

L'art. 1 di tale legge converte, con modificazioni riportate nell'allegato, il decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative» e, per quanto interessa il presente ricorso, introduce nell'art. 13 del decreto-legge i commi 02, 03, 04.

Tale articolo, rubricato «Proroga di termini in materia di finanziamento degli investimenti e di sviluppo infrastrutturale del Paese», nel testo originario era composto da un unico comma, che in effetti prorogava - riaprendoli - i termini per l'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di riparto del fondo di cui all'art. 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232: termini che l'art. 1, comma 1072 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) aveva fissato in sessanta giorni dalla propria entrata in vigore.

Tale originario art. 13, comma 1, del decreto-legge n. 91 del 2018, infatti, riferendosi ai predetti decreti, sostituiva nell'art. 1, comma 1072, della legge n. 205 del 2017, le parole «sono da adottare, ai sensi dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge» con le parole «sono adottati entro il 31 ottobre 2018».

In sede di conversione, nel corso del primo passaggio in Senato, il testo dell'art. 13 è stato modificato con l'introduzione di un emendamento aggiuntivo che - benché contenuto nel «decreto milleproroghe» - non proroga alcunché ma al contrario blocca l'operatività delle convenzioni finanziate con i c.d. bandi periferie (comma 02). Di seguito, esso



quantifica in 1.030 milioni di euro il risparmio di spesa derivante negli anni da 2018 a 2021 dalla rimodulazione degli impegni di spesa e dei pagamenti in esecuzione delle convenzioni sospese e destina tale risparmio ad un apposito fondo del Ministero dell'economia e delle finanze (comma 03), infine finalizza tale fondo agli investimenti effettuati dagli enti locali utilizzando il proprio avanzo di amministrazione (comma 04).

Testualmente, l'art. 13, comma 02, del decreto-legge stabilisce ora che «l'efficacia delle convenzioni concluse sulla base di quanto disposto ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 maggio 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 148 del 27 giugno 2017, nonché delle delibere del Comitato interministeriale per la programmazione economica n. 2 del 3 marzo 2017 e n. 72 del 7 agosto 2017, adottate ai sensi dell'art. 1, comma 141, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è differita all'anno 2020» ed aggiunge che, «conseguentemente, le amministrazioni competenti provvedono, ferma rimanendo la dotazione complessiva loro assegnata, a rimodulare i relativi impegni di spesa e i connessi pagamenti a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione».

Il comma 03 quantifica ora gli effetti della misura e la destinazione del risparmio, disponendo che «gli effetti positivi sul fabbisogno e sull'indebitamento netto derivanti dal comma 02, quantificati in 140 milioni di euro per l'anno 2018, 320 milioni di euro per l'anno 2019, 350 milioni di euro per l'anno 2020 e 220 milioni di euro per l'anno 2021, sono destinati al fondo di cui al comma 04».

Il comma 04 specifica che «nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito, con una dotazione, in termini di sola cassa, pari a 140 milioni di euro per l'anno 2018, a 320 milioni di euro per l'anno 2019, a 350 milioni di euro per l'anno 2020 e a 220 milioni di euro per l'anno 2021, un apposito fondo da utilizzare per favorire gli investimenti delle città metropolitane, delle province e dei comuni da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti».

Tali disposizioni, dunque, da un lato sottraggono agli enti locali della regione risorse già ad essi destinate (comma 02), facendo confluire il corrispondente «risparmio» in un fondo statale (comma 03); dall'altro, esse sembrano rimettere a disposizione degli enti locali le stesse risorse ad altro titolo (comma 04): sennonché altro titolo è meramente apparente, in quanto tali fondi sarebbero destinati a favorire gli investimenti degli enti locali da realizzare mediante l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, cioè mediante l'utilizzo di fondi già propri, che secondo la giurisprudenza costituzionale essi possono già liberamente utilizzare.

Giova rammentare che le risorse in parola - per quanto riguarda i finanziamenti di cui alle delibere del Comitato interministeriale per la programmazione economica n. 2 del 3 marzo 2017 e n. 72 del 7 agosto 2017, adottate ai sensi dell'art. 1, comma 141, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 - erano state stanziare nell'ambito di un programma di riqualificazione delle periferie urbane previsto dall'art. 1, commi 974-978, della legge n. 208 del 2015.

Il comma 974 dell'art. 1 di tale legge, infatti, aveva promosso per l'anno 2016 un «Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia», finalizzato «alla realizzazione di interventi urgenti per la rigenerazione delle aree urbane degradate».

La rigenerazione doveva essere ottenuta «attraverso la promozione di progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano, di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione delle aree pubbliche e delle strutture edilizie esistenti, rivolti all'accrescimento della sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana, al potenziamento delle prestazioni urbane anche con riferimento alla mobilità sostenibile, allo sviluppo di pratiche, come quelle del terzo settore e del servizio civile, per l'inclusione sociale e per la realizzazione di nuovi modelli di welfare metropolitano, anche con riferimento all'adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali e culturali, educativi e didattici, nonché alle attività culturali ed educative promosse da soggetti pubblici e privati».

Gli interventi nell'ambito del Programma erano scelti, tra quelli proposti, dal Nucleo per la valutazione dei progetti di riqualificazione, istituito presso la Presidenza del Consiglio, in base della coerenza con le finalità del Programma e considerando - tra i criteri di valutazione - «la tempestiva esecutività degli interventi e la capacità di attivare sinergie tra finanziamenti pubblici e privati» (comma 976).

Il comma 978 aveva quindi finanziato il Programma, consistente nell'«insieme delle convenzioni e degli accordi stipulati», mediante il Fondo per l'attuazione del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie, dotato di 500 milioni di euro nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, da trasferire al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri.

In forza di tali previsioni, in seguito ad un bando e ad una selezione, erano stati individuati 120 interventi meritevoli, elencati nell'allegato al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 dicembre 2016, «Approvazione della graduatoria del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 maggio 2016», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, Serie generale, del 5 gennaio 2017, n. 4.



Risultavano ammessi al finanziamento i primi 24 progetti.

Successivamente, la legge n. 232 del 2016, all'art. 1, comma 141, aveva integrato tali stanziamenti, prevedendo che, «al fine di garantire il completo finanziamento dei progetti selezionati nell'ambito del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia, di cui all'art. 1, commi da 974 a 978, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, a integrazione delle risorse stanziare sull'apposito capitolo di spesa e di quelle assegnate ai sensi del comma 140 del presente articolo, con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) sono destinate ulteriori risorse a valere sulle risorse disponibili del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il periodo di programmazione 2014-2020».

La delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica 3 marzo 2017, recante «Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014 - 2020. Assegnazione di risorse al "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie», ai sensi dell'art. 1 comma 141, legge 11 dicembre 2016, n. 232» aveva quindi integrato le risorse disponibili per gli interventi selezionati, in esecuzione dell'art. 1, comma 141, della legge n. 232 del 2016.

In forza di tali determinazioni i comuni e le città metropolitane hanno stipulato le convenzioni ed avviato gli interventi.

Il comma 02 blocca ora gli interventi finanziati in esecuzione dell'art. 1, comma 141, della legge n. 232 del 2016, impedendo - come sembra necessario intendere - l'attuazione di tutte le convenzioni concluse nell'ambito dei progetti dal n. 25 al n. 120 della graduatoria dei progetti ritenuti meritevoli di finanziamento di cui alla tabella approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 dicembre 2016.

Con il presente ricorso la Regione Emilia-Romagna impugna l'art. 13, commi 02, 03 e 04, del decreto-legge n. 91 del 2018, nel testo introdotto dalla legge di conversione n. 108 del 2018, ritenendo che tali disposizioni, singolarmente e tra loro combinate, siano costituzionalmente illegittime per i motivi di diritto che di seguito si espongono, la cui illustrazione avrà anche cura di evidenziare il modo nel quale esse si traducano in indebite restrizioni della capacità amministrative degli enti locali e della stessa regione, così ridondando in lesione delle sue competenze costituzionali.

DIRITTO

I. Legittimazione ed interesse al ricorso.

Le norme impugnate sono lesive, prima di tutto, delle attribuzioni delle autonomie locali, perché da un lato «congelano» convenzioni da esse stipulate, incidendo sulla autonomia amministrativa e programmatica dell'ente (comma 02), dall'altro sottraggono risorse ormai proprie dei comuni e da queste contabilizzate nei bilanci, con impegni spese e pagamenti già programmati, in violazione dell'autonomia finanziaria dell'ente (commi 03 e 04). Inoltre, come si dirà, il comma 04 dichiara una destinazione del Fondo in esso previsto che si traduce in un finanziamento solo apparente degli enti locali.

Nonostante la lesione più diretta si verifichi in capo agli enti locali, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto, a partire dal 2004, la legittimazione della regione a proporre impugnazioni anche a tutela della autonomia comunale, sul rilievo che «la stretta connessione ... tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenza n. 196 del 2004). La citata sentenza n. 196 del 2004 si riferisce alle competenze «in particolare in materia urbanistica e in tema di finanza regionale e locale», e dunque esattamente le competenze specificamente implicate dalle norme qui impugnate.

Sul piano sistematico, la legittimazione della regione ad agire a tutela delle proprie autonomie locali è stata peraltro implicitamente confermata dallo stesso legislatore ordinario, che con l'art. 9, comma 2, della legge n. 131 del 2003, ha novellato l'art. 32, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, il quale stabilisce che la questione di legittimità costituzionale in via principale può essere promossa dal Presidente della Giunta, previa deliberazione della Giunta regionale, «anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali». Tale proposta del CAL, logicamente, si riferisce alla possibile lesione della autonomia degli enti locali.

Successivamente, con la sentenza n. 298 del 2009, codesta Corte costituzionale ha ulteriormente confermato la legittimazione delle regione a far valere competenze degli enti locali, con l'affermazione netta per cui queste «sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale». Richiamato il principio per cui la suddetta legittimazione sussiste in capo alle regioni, in quanto «la stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza



regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali», la Corte ha precisato che l'affermazione si riferisce, «in modo evidente, a tutte le attribuzioni costituzionali delle regioni e degli enti locali e prescinde, perciò, dal titolo di competenza legislativa esclusivo, concorrente o residuale eventualmente invocabile nella fattispecie» e che «in particolare, non richiede, quale condizione necessaria per la denuncia da parte della regione di un *vulnus* delle competenze locali, che sia dedotta la violazione delle attribuzioni legislative regionali».

Ancora, nella sentenza n. 220 del 2013, in tema di elettività dei consigli provinciali, la Corte ha ribadito con decisione che «la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato che “le regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale” (*ex plurimis*, sentenze n. 311 del 2012, n. 298 del 2009, n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004)».

Fermi dunque questi principi scolpiti nella giurisprudenza costituzionale, si osserva che nel presente caso è palese l'interferenza delle disposizioni impugnate, anzitutto, con la materia regionale, di competenza concorrente, del «governo del territorio», materia in cui rientra urbanistica, che è direttamente interessata dalle convenzioni stipulate dagli enti locali e paralizzate dalle norme impugnate.

Se poi si considera che i diversi interventi possono riguardare, come si ricava dall'art. 1, comma 974, della legge n. 208 del 2015, anche opere relative - a titolo di esempio - alla mobilità sostenibile, alla edilizia scolastica, alla costruzione di centri culturali o biblioteche, ai centri anziani, ai mercati rionali, alla edilizia residenziale, risulta chiara l'interferenza, oltre che delle potestà pianificatorie, comunque governate e coordinate dalla regione, con le materie di competenza residuale dei trasporti pubblici locali, dell'istruzione, della valorizzazione dei beni culturali, dell'assistenza sociale, dell'edilizia pubblica, coinvolte per l'oggetto.

Anche in concreto l'interesse della Regione Emilia-Romagna sussiste pienamente, visto che nella graduatoria dei progetti ritenuti meritevoli (e quindi finanziati), approvata con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 dicembre 2016, ci sono - oltre agli interventi proposti dal Comune di Modena (n. 6 della graduatoria, finanziamento richiesto 18 milioni di euro) e dalla Città metropolitana di Bologna (n. 24 della graduatoria, finanziamento richiesto € 39.721.315), che rientrando nei primi ventiquattro posti della tabella non sono interessati dall'intervento qui censurato - anche gli interventi proposti dal Comune di Forlì (n. 29 della graduatoria, finanziamento richiesto € 8.302.616) dal Comune di Reggio nell'Emilia (n. 37 della graduatoria, finanziamento richiesto € 17.811.853), dal Comune di Ravenna (n. 73 della graduatoria, finanziamento richiesto € 12.808.167), dal Comune di Bologna (n. 76 della graduatoria, finanziamento richiesto € 18.000.000), dal Comune di Parma (n. 79 della graduatoria, finanziamento richiesto € 17.955.741,20), dal Comune di Piacenza (n. 82 della graduatoria, finanziamento richiesto € 8.046.000), dal Comune di Cesena (n. 97 della graduatoria, finanziamento richiesto € 1.800.000) e dal Comune di Rimini e di Ferrara (rispettivamente 102 e 103 della graduatoria, entrambi con un finanziamento richiesto di € 18.000.000).

Sotto altro profilo, l'esistenza in materia di uno specifico interesse regionale - oltre che dell'interesse degli enti locali - a proseguire i progetti bloccati dalla norma impugnata è provato dall'accordo raggiunto all'interno della Conferenza unificata, in data 18 ottobre 2018, accordo che ha quindi coinvolto anche le regioni e non solo gli enti locali.

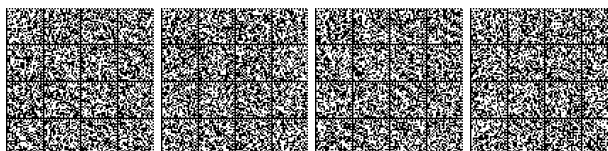
Per effetto di tale accordo, il Governo ha condiviso con le regioni e gli enti locali l'opportunità che venga prevista nella legge di bilancio per il 2019 una serie di previsioni in base alle quali le convenzioni in essere con i 96 enti successivi ai primi ventiquattro della graduatoria producano effetti finanziari a partire dal 2019, restando acquisite ad apposito fondo statale le risorse finanziarie derivanti dalle eventuali economie di gestioni o comunque realizzate in fase di appalto o comunque in corso d'opera, nonché gli eventuali ulteriori residui dei finanziamenti assegnati, per essere poi destinate al finanziamento di spese di investimento di comuni e città metropolitane.

Per scrupolo di difesa la regione precisa che essa conserva interesse al ricorso, nonostante il predetto accordo sancito in sede di Conferenza unificata il giorno 18 ottobre 2018.

In primo luogo, occorre osservare che l'accordo concluso in Conferenza è condizionato ad una successiva attività legislativa, della quale né l'*an* e né il *quando* sono nella disponibilità del Governo, trattandosi di introdurre nuove disposizioni di legge, corrispondenti ad una competenza del Parlamento.

Per contro il potere di impugnativa della legge in via di azione è soggetto a termini prestabiliti e perentori, sicché la regione, non essendo ancora stato adempiuto l'impegno assunto dal Governo, deve comunque adire codesta ecc.ma Corte entro il termine di cui all'art. 127, secondo comma, Cost.

Inoltre, anche a prescindere da quanto ora detto, stante l'indisponibilità delle competenze costituzionali, gli eventuali accordi di livello politico o amministrativi con lo Stato non incidono sul potere regionale di contestare la costituzionalità della legge ai sensi dell'art. 127, secondo comma, Cost. Come codesta ecc. Corte costituzionale ha sempre ribadito nella propria consolidata giurisprudenza «l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile nel giudizio di legitti-



mità costituzionale in via principale» (sentenza n. 171 del 2018, con rinvio, tra le molte, alle sentenze n. 169 del 2017, n. 231 del 2016, n. 215 e n. 124 del 2015, n. 139 del 2013, n. 71 del 2012 e n. 187 del 2011), anche in presenza di vere e proprie intese validamente perfezionate (in questo senso si veda, specificamente, la sentenza n. 169 del 2017, al punto 3).

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 02, 03 e 04, del decreto-legge n. 91 del 2018, nel testo risultante dalla legge di conversione n. 108 del 2018, per violazione dell'art. 77 Cost., per difetto di omogeneità rispetto all'oggetto del decreto-legge.

Gli impugnati commi 02, 03 e 04 dell'art. 13 del decreto-legge n. 91 del 2018 sono, ad avviso della ricorrente regione, costituzionalmente illegittimi in primo luogo per una ragione che, secondo la giurisprudenza di codesta Corte, ha carattere pregiudiziale, sul piano logico-giuridico, rispetto ad altri motivi di doglianza, in quanto «investe lo stesso corretto esercizio della funzione normativa primaria», così che «la sua eventuale fondatezza elidirebbe in radice il contenuto precettivo della norma» (in questi termini, e con rinvio ai precedenti, la sentenza n. 154 del 2015; nel senso del carattere logicamente preliminare della censura di violazione dell'art. 77 Cost. si veda anche la sentenza n. 186 del 2015).

Esse, infatti violano l'art. 77 della Costituzione, in quanto sono norme intrusive rispetto all'oggetto del decreto-legge, rappresentato, come risulta già dal titolo dell'atto, dalla proroga di termini in scadenza.

Secondo l'insegnamento di codesta Corte costituzionale, le norme aggiunte in sede di conversione del decreto-legge, essendo di produzione parlamentare, non sono condizionate nella loro validità alla sussistenza dei requisiti straordinari di necessità e di urgenza, che ai sensi dell'art. 77, secondo comma, Cost., rappresentano il presupposto costituzionale per la decretazione legislativa di urgenza.

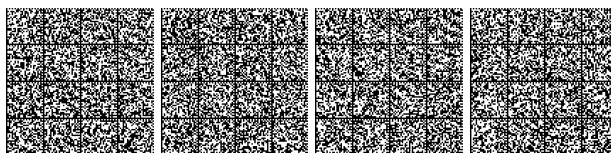
Ma esse sono condizionate dal legame procedimentale che unisce il decreto-legge alla legge di conversione; ed è tale legame a rendere illegittimo l'inserimento nel decreto di disposizioni che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge o alle finalità di quest'ultimo, come richiesto dalla giurisprudenza costituzionale (tra le molte, sentenze n. 22 del 2012, n. 237 del 2013, n. 32 del 2014, n. 254 del 2015) e già prima dai regolamenti parlamentari (v. l'art. 96-bis, comma 7, della Camera, a mente del quale «il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge»; v. anche l'art. 97 del Senato, come, interpretato dalla prassi parlamentare).

Come ha chiarito in modo limpido la sentenza n. 32 del 2014, «la legge di conversione per l'approvazione della quale le Camere, anche se sciolte, si riuniscono entro cinque giorni dalla presentazione del relativo disegno di legge (art. 77, secondo comma, Cost.) - segue un *iter* parlamentare semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi, che si giustificano alla luce della sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal Governo e valido per un lasso temporale breve e circoscritto». Ed è dalla connotazione di «legge a competenza tipica» - funzionalizzata e specializzata - della legge di conversione che discendono i limiti alla emendabilità del decreto-legge e l'impossibilità, per questa, di aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore: «diversamente - ricorda ancora la sentenza n. 34 del 2014 - l'*iter* semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare».

Il divieto di spezzare la sequenza con norme intrusive vale anche in caso di provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo, per i quali, anzi, il collegamento deve essere particolarmente stretto e va verificato «rispetto alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato» (sentenza n. 154 del 2015), in considerazione della più volte riconosciuta problematicità, sul piano costituzionale, di decreti d'urgenza aventi questa struttura, anche in considerazione di quanto dispone l'art. 15, terzo comma della legge n. 400 del 1988 (che richiede un contenuto «specifico, omogeneo e corrispondente al titolo»). Tale problematicità sarebbe amplificata se la pluralità dei contenuti potesse diventare pretesto per interventi ad ampio raggio nei più vari settori dell'ordinamento, approfittando del procedimento accelerato previsto per la legge di conversione.

Ora, se si considera il contenuto delle norme impuginate, è palese che esse costituiscono norme intrusive, estranee rispetto al contenuto del decreto-legge, il quale detta norme parallelamente dirette a prorogare termini in scadenza. In relazione alle convenzioni di cui al bando periferie non vi era invece alcuna esigenza di prorogare termini in scadenza; né le norme impuginate dispongono in concreto una proroga.

Non tragga in inganno la manipolazione temporale dell'efficacia delle convenzioni, rinviata al 2020 dal comma 02. Infatti, come è reso evidente dai successivi commi 03 e 04, non si tratta di una proroga dell'efficacia delle convenzioni, cioè di un congelamento delle stesse fino al 2020; e nemmeno si tratta, a ben vedere, di un differimento della efficacia delle stesse, giacché le norme qui censurate tolgono *sine die* la copertura finanziaria a tali interventi e riallocano tali risorse per generali operazioni di investimento assunte dagli enti in avanzo di amministrazione, nei limiti coperti da tale avanzo.



Ora, una tale operazione equivale ad un recesso, da parte dello Stato, dalle convenzioni già stipulate e già finanziate; e tale recesso si traduce in una diversa scelta di allocazione delle risorse la quale, anche a prescindere dalla illegittimità in sé della decisione (per le ragioni che si argomentano ai punti successivi), non poteva comunque essere introdotta abusivamente nel decreto-legge «milleproroghe», avendo invece la sua naturale collocazione nella legge di bilancio e nelle altre leggi finanziarie correttive delle manovre di finanza pubblica, cui la Corte, con la sentenza n. 61 del 2018, ha riconosciuto una capacità di «regia di interventi complessi e coordinati, finalizzati ad assicurare sostenibilità economica e sviluppo, su diverse scale territoriali nel cui ambito vengono inevitabilmente coinvolte anche competenze regionali residuali».

Corrispondentemente, le convenzioni sospese non sono neppure suscettibili di tornare operative dopo il 2020. A prescindere dalla circostanza che a tre anni di distanza possono essere mutate le situazioni di fatto sulle quali si innestavano gli interventi progettati, è evidente che per l'operatività delle convenzioni saranno necessarie nuove disposizioni legislative, rientranti nella discrezionalità del legislatore. Non si tratta dunque né di proroga di termini né di mera sospensione per un periodo predeterminato, ma di una pura decisione di spostare determinate risorse da una finalità ad un'altra: ciò che non ha - appunto - nulla a che fare con il decreto milleproroghe.

Di ciò si trae conferma se poi si guarda alla *ratio* del decreto-legge esposta nel preambolo - elemento che la giurisprudenza costituzionale valorizza specificamente, ai fini del sindacato dei decreti-legge alla stregua dell'art. 77 Cost. (così, da ultimo, la sentenza n. 5 del 2018) - risulta confermata l'estraneità delle disposizioni impugnate rispetto alle finalità del decreto.

Il preambolo, infatti, giustifica l'intervento del Governo a mezzo di decreto-legge con la «straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga e definizione di termini di prossima scadenza al fine di garantire la continuità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e l'operatività di fondi a fini di sostegno agli investimenti, nonché di provvedere alla proroga di termini per il completamento delle operazioni di trasformazioni societarie e di conclusione degli accordi di gruppo previste dalla normativa in materia di banche popolari e di banche di credito cooperativo».

Dunque, se sono queste le finalità del decreto-legge, la norma impugnata risulta non solo intrusa, ma persino contraria alla *ratio* del decreto, visto che essa, anziché garantire «la continuità, l'efficienza, e l'efficacia dell'azione amministrativa e l'operatività di fondi a fini di sostegno agli investimenti», vanifica azioni amministrative già intraprese, pregiudicandone continuità ed efficienza (di qui la censura al successivo punto III) e sterilizza fondi già impegnati e già investiti, avocandoli al bilancio dello Stato e rendendoli inoperativi fino alla successiva riassegnazione sotto forma di autorizzazione ad utilizzare l'avanzo di amministrazione: operazione che peraltro costituisce un finanziamento solo apparente, che in realtà contraddice l'esplicito giudicato di codesta ecc.ma Corte costituzionale in materia di uso dell'avanzo, come meglio sarà esposto sotto, al punto VII.

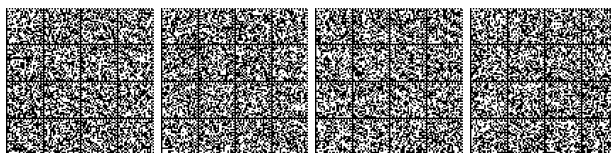
Accertato il vizio, chiara ne è la ridondanza sia sulle funzioni amministrative dei comuni, e segnatamente sulle funzioni in materia di urbanistica, e sulla finanza comunale, sia sulle competenze della regione, principalmente in materia di governo del territorio, di competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., ma anche nelle diverse materie, anche residuali, coinvolte *quoad obiectum* dagli interventi bloccati (si pensi alla istruzione, alla assistenza sociale, ai trasporti pubblici locali, alla valorizzazione dei beni culturali, al turismo), e più in generale di centro promotore e di regia dell'attività degli enti locali necessario per realizzare quell'«efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile» previsto dall'art. 4, comma 4, del decreto legislativo n. 267 del 2000, testo unico enti locali, come riconosciuto anche dalla giurisprudenza costituzionale quando ha descritto il ruolo della regione nei termini di «centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali» (sentenza n. 343 del 1991, ripresa poi dalle sentenze n. 408 del 1998 e nn. 179 e 229 del 2001).

III. Illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 02, 03 e 04, per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., e dei connessi principi costituzionali di certezza del diritto e di affidamento. Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma, Cost.

Anche nel loro merito specifico, ad avviso della Regione Emilia-Romagna i commi 02, 03 e 04 dell'art. 13 sono costituzionalmente illegittimi in quanto essi, nel loro insieme, determinano la irragionevole ed imprevedibile revoca di finanziamenti per progetti in corso d'opera, con lesione anche del principio di buon andamento della amministrazione.

Che questo sia l'effetto dell'art. 13, comma 02, è indubitabile, visto che la disposizione, nel secondo periodo, impegna le amministrazioni locali, conseguentemente, a rimodulare i relativi impegni di spesa e i connessi pagamenti a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione.

La ricorrente non ignora, naturalmente, come la giurisprudenza di codesta Corte costituzionale ha affermato in diverse occasioni, che la revoca di finanziamenti statali, che non siano ancora stati utilizzati dagli enti territoriali destinatari, non è di per sé e solo perciò illegittima.



Tuttavia, il fatto che la revoca non sia di per sé e solo perciò illegittima non significa certo che essa debba risultare legittima in ogni circostanza e per qualunque ragione decisa.

Al contrario, le decisioni più recenti sono molto attente nel connettere la giustificazione della revoca di fondi ad una condotta inerte dell'amministrazione beneficiaria, o comunque al mancato impegno delle somme da parte di queste.

Si veda, in particolare, la sentenza n. 143 del 2017, al punto 9.2, in cui una norma relativa alla revoca dei finanziamenti derivanti dal Piano di azione coesione è sottoposta ad interpretazione costituzionalmente orientata, riferendo la revocabilità alle sole risorse non impegnate, con la conseguenza «che non saranno disponibili, ai fini della nuova destinazione prevista dal comma 110, le risorse vincolate al completamento dell'intervento come scandito dal cronoprogramma»; ed è «nei limiti indicati» che «l'intervento statale, dunque, non risulta irragionevole né lesivo dei principi di affidamento e di certezza del diritto». In quel caso, dunque, è stata decisiva «l'assenza d'impegni giuridicamente vincolanti sulle risorse» per rendere «legittima la sottrazione delle stesse alle regioni e la loro destinazione a finalità d'interesse generale».

A fronte di convenzioni già stipulate, fonte di obbligazioni tra pubbliche amministrazioni, inclusa quella statale, e tra amministrazioni e privati, l'intervento legislativo si configura dunque come legge provvedimento, il cui scrutinio sotto il profilo della ragionevolezza e della tutela dell'affidamento è particolarmente intenso.

Nel presente caso alla lesione dell'affidamento - e di un affidamento particolarmente qualificato, perché l'aspettativa fondata sulla legge precedente si era successivamente consolidata in atti amministrativi (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e delibere del Comitato interministeriale per la programmazione economica) e aveva trovato sanzione nelle convenzioni giuridicamente vincolanti - si aggiunge l'irrazionalità intrinseca dell'azione legislativa nel suo complesso, visto che la legge aveva promosso e finanziato i programmi proprio sulla base dei criteri, previsti dall'art. 1, comma 978, della legge n. 208 del 2015, della «tempestiva esecutività degli interventi» e della «capacità di attivare sinergie tra finanziamenti pubblici e privati».

Ora, proprio quei progetti che erano stati scelti per la tempestiva esecutività degli interventi (e quindi per l'urgenza) e per la capacità di attrarre cofinanziamenti privati risultano bloccati e rinviati (*sine die*, come si è detto): il che contraddice sia l'urgenza già riconosciuta dell'intervento, sia l'affidamento del privato finanziatore, sia l'interesse pubblico ad un uso sociale del capitale privato, interesse costituzionalmente riconosciuto nell'art. 118, ultimo comma, Cost.

Anche in relazione alla presente censura, ad integrazione di quanto già diffusamente allegato nella parte in Fatto si deve evidenziare, ai fini della ridondanza del vizio, da un lato l'interferenza delle norme impugnate con le competenze regionali in materia di urbanistica e nei diversi settori materiali interessati dall'intervento; dall'altro, la diretta incidenza dell'illegittimità sulle attribuzioni dei comuni in materia di urbanistica e sulla loro autonomia finanziaria, visto che è tradito il loro affidamento, è bloccata la loro attività amministrativa e impedito il buon andamento della amministrazione comunale, con ulteriore ridondanza sulla funzione della regione di governo e di rappresentanza degli interessi anche locali, nei termini già sopra illustrati.

IV. Illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 02, 03 e 04, per violazione del principio di leale collaborazione (art. 120, secondo comma, Cost.) e dei principi e metodi di legislazione prescritti dall'art. 5 Cost. Violazione della autonomia politica dei Comuni (artt. 5 e 114, primo e secondo comma, Cost.) e dell'autonomia amministrativa della regione e dei comuni (art. 118, primo e secondo comma, Cost.).

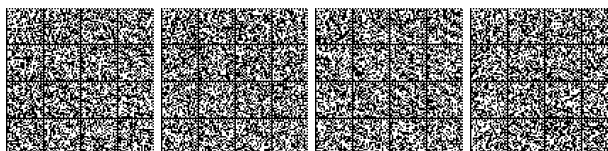
Il blocco degli interventi (comma 02) e la connessa sottrazione di risorse (comma 03) violano anche, ad avviso della ricorrente regione, il principio di leale collaborazione, in ragione del fatto che quegli interventi e quei finanziamenti formano oggetto di apposite convenzioni stipulate tra i singoli enti territoriali e lo Stato.

Ne deriva che l'eventuale revoca unilaterale di tali fondi appare lesiva di specifici accordi consacrati in convenzioni di diritto pubblico, e quindi del principio di leale collaborazione che tali convenzioni permea e governa.

Non a caso, come si è ricordato innanzi, lo stesso Governo, sancendo l'accordo in Conferenza unificata in data 18 ottobre 2018, ha riconosciuto l'opportunità di concordare con le regioni e gli enti locali la rimodulazione delle convenzioni secondo un diverso schema normativo, da proporre al Parlamento in sede di legge di bilancio. Tale dato di prassi conferma che, nel procedere unilateralmente, le norme impugnate avevano impropriamente derogato al metodo concertativo imposto dai precedenti accordi.

Anche in relazione a questa censura la regione è consapevole che la giurisprudenza di codesta Corte ha in passato escluso che la revoca di fondi assegnati agli enti territoriali integrasse violazione del principio di leale collaborazione; ma osserva che tale compatibilità con l'imperativo di collaborazione leale è stata affermata in relazione a casi in cui i fondi erano rimasti a lungo inutilizzati.

Si vedano, in questo senso, la sentenza n. 83 del 2016, la quale ha ribadito che, «in caso di revoca di risorse assegnate alle regioni e da tempo inutilizzate, le esigenze di leale collaborazione possono essere considerate recessive» - peraltro escludendo la lesione del principio anche sul rilievo che, secondo la disposizione allora impugnata, «le regioni sono coinvolte nell'adozione dell'atto di revoca».



Analogamente, nella sentenza n. 105 del 2007, codesta Corte aveva affermato che «né la sfera di competenze costituzionalmente garantita delle regioni, né il principio di leale collaborazione risultano violati da una norma che prende atto dell'inattività di alcune regioni nell'utilizzare risorse poste a loro disposizione nel bilancio dello Stato».

Nel presente caso, invece, risorse in corso di utilizzazione vengono rese inutilizzabili dal comma 02 al fine della loro avocazione ad un apposito fondo del Ministero dell'economia e delle finanze (comma 03) e della diversa destinazione che ad esse imprime il comma 04.

Tale modo di procedere appare poi incompatibile anche con i metodi di legislazione adeguati alle esigenze dell'autonomia e del decentramento prescritti dall'art. 5 Cost. Infatti tale disposizione, se può apparire come meramente programmatica e bisognosa di specificazione da parte delle diverse fonti statali competenti ove riferita alla legislazione in genere, non può invece (se non si vuol privare di qualunque significato operativo una delle disposizioni portanti della Costituzione) non operare come ostacolo, quando la legge abbia già destinato al sistema locale risorse ritenute necessarie, in applicazione dell'art. 119, quinto comma, nel quale il Programma periferie (che di per sé interviene in materie di competenza regionale) trova il suo fondamento.

Ora, una volta compiuta questa destinazione, sembra evidente che non corrisponde alle esigenze dell'autonomia e del decentramento un «metodo di legislazione» che si esprime nella mera revoca unilaterale delle risorse, mediante legge provvedimento, in violazione degli impegni concordati.

Le norme impugnate violano poi l'autonomia politica dei comuni, riconosciuta e promossa dall'art. 5 Cost. e garantita dall'art. 114, primo e secondo comma, disposizioni che rispettivamente individuano i comuni come enti costitutivi della Repubblica e come enti dotati di propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Tale violazione è determinata dalla strumentalizzazione degli enti territoriali, trattati dalle norme impugnate non come enti capaci di scelte autonome, bensì come enti strumentali o propaggini dello Stato, meri mezzi attraverso i quali passano liberamente le decisioni della maggioranza di governo, fino alla demolizione - allo scopo di una diversa allocazione delle risorse - di scelte che invece sono costituzionalmente riservate agli enti locali (come ad esempio le scelte in materia di urbanistica).

Tale incisione diretta sull'efficacia di atti già perfetti deliberati dal comune comporta inoltre lesione della autonomia amministrativa dei comuni, con esorbitanza dalla stessa competenza statale ex art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., la quale è limitata alla cornice legislativa delle funzioni fondamentali degli enti locali e non si estende alla adozione di atti legislativi in sostituzione di provvedimenti amministrativi di competenza comunale.

Stanti le strettissime connessioni tra le competenze amministrative dei Comuni e quelle regionali - si pensi, ancora, al caso del governo del territorio - l'incisione delle competenze dei Comuni si riflette sulle competenze regionali ad esse collegate.

V. Illegittimità dell'art. 13, commi 02, 03 e 04, per violazione del principio di certezza del diritto e degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sotto il profilo dell'elusione delle regole di copertura delle spese e di veridicità dei bilanci.

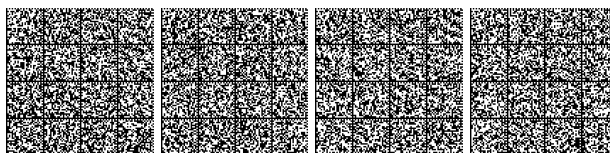
L'art. 13, commi 02, 03 e 04, è altresì illegittimo, perché tali norme avocano al bilancio dello Stato il risparmio di spesa derivante dalla rimodulazione dei cronoprogrammi e degli impegni di spesa da esse stessa imposta, ma nello stesso tempo mantengono ferma la dotazione complessiva dei finanziamenti assegnata agli enti beneficiari, considerati come categoria.

Tale dotazione, però, è solo apparente, perché il successivo comma 04 non restituisce ai comuni tali somme, confluite nell'apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, bensì prevede che tale fondo sia destinato genericamente a favorire gli investimenti delle città metropolitane, delle province e dei comuni - e dunque anche gli investimenti di enti, quali le province, non partecipanti ai fondi del Programma periferie; e prevede, soprattutto, che tali investimenti siano realizzati «attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti», cioè con risorse che sono già proprie dei singoli comuni in avanzo.

Dalla combinazione delle tre disposizioni, dunque, risulta una apparenza di copertura che invece non sussiste oppure che sussiste soltanto ove il comune vada a finanziare l'intervento mediante l'avanzo di amministrazione.

Ne risulta violato il principio di chiarezza normativa e di certezza del diritto, aspetto specifico del principio di ragionevolezza. Infatti, essendo l'avanzo di amministrazione già a disposizione dell'ente che ne è titolare, non si comprende come e per quale ragione le assegnazioni previste dal comma 04 potrebbero «favorirne» l'uso. Se esse fossero necessarie per consentirle sarebbe violato il principio della sua libera disponibilità; ove invece si trattasse di risorse aggiuntive non si comprenderebbe la ragione della loro sottrazione ad una precedente destinazione già definita e della loro riassegnazione meramente discrezionale da parte del Ministero dell'economia (v. anche oltre, punto VII).

VI. Illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 03 e 04, per violazione della autonomia finanziaria dei comuni (art. 119 Cost.).



Le disposizioni impugnate risultano poi ulteriormente illegittime per violazione della autonomia finanziaria dei comuni, riconosciuta e garantita dall'art. 119 Cost., e segnatamente dal primo comma, che attribuisce a tali enti «autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci»; al secondo comma, che garantisce ai comuni «risorse autonome», la facoltà di stabilire ed applicare «tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», la disponibilità di «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio»; al quarto comma, che stabilisce il principio di sufficienza delle risorse per l'integrale finanziamento per l'esercizio delle funzioni loro attribuite; al quinto comma, che prevede le risorse aggiuntive e gli interventi speciali; al sesto, che riconosce il patrimonio dei comuni, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge Stato.

Le risorse del Programma, infatti, una volta acquisite dal comune mediante la stipula della convenzione con la Presidenza del Consiglio dei ministri sono a tutti gli effetti risorse comunali, iscritte a bilancio e costituenti elementi del patrimonio del comune.

Il fatto che tali risorse, ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., si atteggino a risorse aggiuntive - cioè finalizzate a promuovere la coesione e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali, a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o in generale per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni comunali - non toglie che esse, quanto lo Stato le ha destinate a particolari comuni, siano in senso proprio risorse del comune.

Ed è dunque chiaro che la sottrazione unilaterale di risorse determinate attribuite ai comuni comporta lesione della autonomia finanziaria e puntualmente contrasta, nello specifico, con la previsione dell'art. 119, quinto comma, Cost.

La violazione della autonomia finanziaria non è evitata dal fatto che l'impugnato comma 04 parrebbe restituire agli enti locali, sia pure genericamente presi e non individualmente considerati, le somme avocate al fondo statale. Tale restituzione, infatti, è meramente contabile e in ultima analisi fittizia, posto che il finanziamento degli investimenti, di cui ragiona la disposizione contestata, avviene utilizzando l'avanzo di amministrazione dell'ente, e quindi impiegando risorse proprie dell'ente stesso.

VII. Illegittimità dell'art. 13, commi 02 e 03, per violazione dell'art. 5, comma 2, della legge cost. n. 1 del 2012, e degli artt. 9 e 10 della legge n. 243 del 2012, e per elusione del giudicato costituzionale, con violazione dell'art. 136 Cost.

Il rilievo da ultimo svolto mette in luce una ulteriore illegittimità.

La giurisprudenza di codesta Corte costituzionale ha chiarito che l'avanzo di amministrazione di un ente, una volta accertato nel bilancio, costituisce a tutti gli effetti una risorsa propria dell'ente che lo ha realizzato, da esso liberamente impiegabile, e non necessariamente utilizzabile solo attraverso il meccanismo delle intese o dei patti di solidarietà di cui all'art. 10 della legge n. 243 del 2012, nel testo oggi vigente.

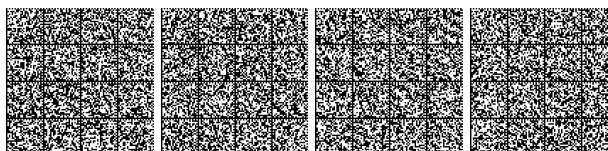
Tali chiarimenti sono stati forniti prima con le sentenze n. 247 del 2017 e 252 del 2017, che hanno offerto una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 9, comma 1-bis, e 10 della legge n. 243 del 2012, come modificata dalla legge n. 164 del 2016: poi, a fronte della inerzia dello Stato nel recepire l'interpretazione adeguatrice degli artt. 9 e 10 della legge n. 243 del 2012, con la sentenza di accoglimento n. 101 del 2018, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 466, della legge n. 232 del 2016, «nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza» (punto 1 del dispositivo).

Ora, le norme qui impugnate eludono queste indicazioni ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale e sono incompatibili con i principi sanciti dalla legge n. 243 del 2012, in attuazione dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012, perché, dopo aver sottratto risorse ai comuni, le rimettono a disposizioni degli enti locali (globalmente considerati) sotto forma di avanzo di amministrazione degli enti stessi, quasi che tale avanzo non fosse già nella disponibilità dell'ente.

Se tale è il significato da attribuire alle disposizioni in questione, ne conseguirebbe una duplice illegittimità, in quanto da un lato gli enti locali si vedrebbero assegnare discrezionalmente dal Ministero la possibilità di utilizzare fondi che in quanto avanzi di amministrazione sono già disponibili per gli enti interessati (anche in forza di quanto dispone l'art. 9, commi 1 e 1-bis della legge n. 243 del 2012), dall'altro in quanto la stessa disposizione implicitamente affermerebbe gli l'avanzo di amministrazione può essere utilizzato solo con una sostanziale autorizzazione del Ministero dell'economia e finanze.

VIII. In subordine. Illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 04, per violazione del principio di ragionevolezza e di buon andamento di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, secondo comma, e dell'art. 119, quinto comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

In subordine, qualora la riassegnazione a Comuni e province fosse effettiva, cioè aggiuntiva rispetto all'avanzo di amministrazione del beneficiario, la regione deve osservare che l'operazione è comunque illegittima, perché la revoca



delle destinazioni già assegnate, con successiva devoluzione agli enti locali apparirebbe soltanto come una operazione rivolta a consentire all'esecutivo di riallocare, in piena libertà, risorse comunali riportate allo stato dall'impugnato comma 02.

In tale caso va contestata la violazione del principio di ragionevolezza e di buon andamento, per l'irrazionale stravolgimento dell'attività amministrativa in corso, corrispondente a ragioni di pubblica utilità attestata dalla legge e dai procedimenti amministrativi svolti, a favore di azioni generiche e ancora da determinare.

In secondo luogo, va contestata l'assenza di competenza statale, e quindi la violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., dal momento che se gli interventi speciali di cui al Programma periferie trovavano copertura nell'art. 119, quinto comma, Cost., un generico finanziamento degli investimenti comunali e provinciali nelle materie di competenza regionale dovrebbe passare attraverso le regioni, pena la violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. e dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost. In ulteriore subordine, tale riparto dovrebbe essere oggetto di concertazione.

Al di là della procedura concorsuale già svolta ai sensi della precedente legislazione non sussiste alcuna ragione per la quale interventi in materia regionale debbano essere finanziati direttamente dal centro, in violazione del principio di sussidiarietà, anziché attraverso il previo riparto territoriale tra le regioni competenti. E se pure vi fossero ragioni - che ad avviso della ricorrente regione palesemente non vi sono - per una attrazione al centro del finanziamento, sembra evidente che tale attrazione dovrebbe essere corretta con lo strumento dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni o Unificata.

Poiché il comma 04 prevede una destinazione diretta e in ogni caso non contempla alcuna forma di coinvolgimento delle regioni e degli enti locali, risulta evidente l'incostituzionalità della disposizione per violazione della competenza regionale e del principio di leale collaborazione.

P. Q. M.

Per le esposte ragioni, la Regione Emilia-Romagna, come sopra rappresentata e difesa, chiede

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il presente ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 02, 03 e 04, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, nel testo risultante dalla legge di conversione 21 settembre 2018, n. 108, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

Padova - Roma, 19 novembre 2018

Prof. Avv. FALCON - Avv. MANZI

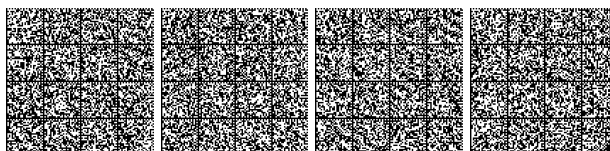
18C00271

N. 2

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 23 novembre 2018
(del Procuratore della Repubblica e del Procuratore aggiunto presso il Tribunale di Torino)*

Processo penale - Azione penale - Indagini preliminari per i reati di diffamazione aggravata e di rivelazione e utilizzazione di segreti d'ufficio in relazione ad alcune dichiarazioni segretate rese in sede di audizione dinanzi alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, istituita con legge 7 gennaio 2014, n. 1 - Deliberazione del 3 maggio 2017 della Commissione di inchiesta relativa al mantenimento del regime di segretezza apposto sul verbale del 2 agosto 2016 - Richiesta della Procura della Repubblica di Torino, del 23 giugno 2017, di rimuovere il vincolo del regime di segretezza al medesimo verbale di audizione.

- Deliberazione del 3 maggio 2017 della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati; mancato accoglimento, da parte della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, dell'istanza del 23 giugno 2017, della Procura della Repubblica di Torino.



Ricorso per conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato nell'interesse della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino, in persona del Procuratore della Repubblica e del Procuratore aggiunto del medesimo ufficio, titolare del procedimento penale n. 2017/3922, rappresentati e difesi giusta delega a margine del presente atto dal prof. avv. Federico Sorrentino ed elettivamente domiciliati presso il suo studio in Roma, Lungotevere delle Navi, n. 30;

Nei confronti:

della Commissione bicamerale d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, istituita con legge 7 gennaio 2014, n. 1, in persona del suo Presidente *pro tempore*;

della Camera dei deputati, in persona del suo Presidente *pro tempore*;

del Senato, in persona del suo Presidente *pro tempore*,

in relazione:

alla deliberazione del 3 maggio 2017 della Commissione bicamerale d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati istituita con legge 7 gennaio 2014, n. 1, relativa al mantenimento del regime di segretezza apposto sul verbale contenente l'audizione dinanzi alla Commissione dell'ing. Fortini del 2 agosto 2016;

al non accoglimento dell'istanza di desecretazione inoltrata alla Commissione dalla Procura di Torino in data 23 giugno 2017.

FATTO

1. — In data 16 dicembre 2016, veniva depositata presso il Commissariato di P.S. - Palazzo di Giustizia di Roma una querela/denuncia a firma dell'on. Stefano Vignaroli in relazione ad un articolo a firma della giornalista Grazia Longo, pubblicato in data 3 ottobre 2016 sul quotidiano La Stampa, dal titolo «Anche Vignaroli finisce nel mirino per le presunte pressioni su Tronca. Commissione Ecomafie e pm potrebbero ascoltare il deputato».

Questo il tenore dell'articolo: «l'inchiesta di Monnezzopoli è legata sempre più a quella di Mafia Capitale, ma anche gravata da ombre di intrighi del M5S sulla gestione dei rifiuti. A partire dal ruolo ancora tutto da chiarire di Stefano Vignaroli, deputato pentastellato, vice presidente della Commissione Ecomafie. È lui l'uomo ombra dell'assessore all'ambiente Paola Muraro, indagata per reati ambientali e concorso in abuso d'ufficio (...) Nel frattempo rimane aperto il capitolo Vignaroli che insieme alla compagna la senatrice Paola Taverna è stato lo sponsor della Muraro come assessore. Ha avuto anche lui un rapporto privilegiato con Cerroni (indagato per associazione a delinquere e traffico illecito di rifiuti)? C'è un episodio sul quale occorre far luce. Lo scorso 30 giugno fu proprio Vignaroli fare da garante nell'accordo per assegnare duecento tonnellate di rifiuti in eccedenza (ma entro i limiti già autorizzati) all'impianto di Tmb della società di Manlio Cerroni e scongiurare in questo modo l'emergenza dei cumuli di spazzatura nella città (...) ma non è escluso che anche la magistratura voglia accertare la rilevanza del ruolo di Vignaroli. Soprattutto alla luce delle dichiarazioni alle Ecomafie di Daniele Fortini... Secondo Fortini l'ex direttore generale Ama Alessandro Filippi non sarebbe stato riconfermato «per le pressioni esercitate sul commissario straordinario Francesco Paolo Tronca da parte di Stefano Vignaroli». Ci sono altri motivi per far fuori l'ingegner Filippi? Fu proprio quest'ultimo a ridimensionare la Muraro bloccando l'assegnazione di lavori a società esterne senza gara d'appalto. Filippi era troppo «fastidioso» per vedersi rinnovato l'incarico? Il presidente delle Ecomafie Alessandro Bratti non ha ricevuto alcuna disponibilità «dal M5S o da Stefano Vignaroli sull'audizione dello stesso deputato e sulla scelta di altre modalità» diverse da un'audizione formale».

2. — Nella sua querela-denuncia, l'on. Vignaroli contestava alla giornalista Grazia Longo il reato di diffamazione aggravata di cui all'art. 595, commi 1, 2 e 3, cod. pen., sostenendo che ella aveva, in detto articolo, posto arbitrariamente in relazione l'inchiesta cd. di Monnezzopoli e quella cd. di Mafia Capitale, nonché addebitato al Movimento Cinque Stelle «ombre di intrighi», da un lato, alludendo alla sua relazione sentimentale con la sen. Paola Taverna ed a loro presunti rapporti con la dott.ssa Paola Muraro (ex assessore all'ambiente del Comune di Roma, della quale l'articolo sottolineava la qualità di indagata per reati ambientali e concorso in abuso d'ufficio) e, dall'altro, riferendo che — secondo quanto dichiarato dall'ing. Fortini nel corso della sua audizione dinanzi alla Commissione bicamerale d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti — l'on. Vignaroli avrebbe fatto pressioni sull'allora Commissario straordinario di Roma Capitale, Prefetto Tronca, per l'allontanamento dell'ex direttore generale dell'AMA, dott. Alessandro Filippi.

L'on. Vignaroli contestava alla giornalista Grazia Longa anche il reato di rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio di cui all'art. 326 codice penale, in concorso con soggetto non identificato ex art 110 c.p.



Ciò faceva asserendo che di «tale vicenda l'articolaista deve aver appreso, violando il segreto preteso dal medesimo Fortini ed apposto alle sue dichiarazioni dal presidente della Bicamerale», sicché «codesto ufficio inquirente deve accertare come mai nell'articolo compare tale questione, oggetto appunto di tale segretazione, e guarda caso secondo la falsa ricostruzione dei fatti offerta dal Fortini».

L'on. Vignaroli contestava quindi sia la violazione del segreto apposto dalla Commissione bicamerale sulle dichiarazioni dell'ing. Fortini, sia la non veridicità della «ricostruzione dei fatti offerta» da quest'ultimo, allegando alla querela la «dichiarazione resa, nell'ambito di indagini espletate dal difensore del querelante ..., dal generale De Milato, sub commissario con delega ai rifiuti nel commissariamento Tronca, il quale smentisce recisamente che l'onorevole Vignaroli abbia esercitato pressioni per allontanare l'ing. Filippi dal suo ruolo in AMA».

3. — Le doglianze del querelante erano quindi diverse ed involgevano: *a)* il tenore, ritenuto diffamatorio, dell'articolo di stampa; *b)* la diffusione del contenuto di dichiarazioni che — secondo quanto dichiarava lo stesso on. Vignaroli, che è vice-presidente della Commissione d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti — erano state bensì rese dall'ing. Fortini in sede di audizione presso la Commissione d'inchiesta, ma con richiesta di segretazione; *c)* la non veridicità di tali dichiarazioni.

Conseguentemente, la querela/denuncia era rivolta sia nei confronti della giornalista che aveva firmato l'articolo e del direttore responsabile *pro tempore* del quotidiano La Stampa (quest'ultimo per il reato di cui all'art. 596-bis codice penale, in relazione all'art. 57 codice penale e all'art. 13 della legge n. 47/1948), sia nei confronti «di tutti coloro che si sono resi responsabili del reato di diffamazione», nonché di «tutti coloro che si sono resi responsabili del reato di rivelazione del segreto d'ufficio» punito, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 1/2014, dall'art. 326 c.p.

4. — Il procedimento veniva trasmesso per competenza alla Procura della Repubblica di Torino, risultando il quotidiano stampato nel circondario del Tribunale di Torino.

5. — In data 28 febbraio 2017, la Procura richiedeva formalmente alla Commissione d'inchiesta copia del verbale contenente l'audizione dell'ing. Fortini del 2 agosto 2016, chiedendo di chiarirle «se, quando e in quali termini tale atto sia stato secretato», «se lo stesso risulti ancora secretato» e «quando lo stesso sarà desecretato».

6. — L'allora presidente della Commissione d'inchiesta, on. Alessandro Bratti, dapprima, con nota del 21 marzo 2017, trasmetteva alla Procura, «in ossequio al principio di leale collaborazione istituzionale», l'intero resoconto stenografico dell'audizione del 2 agosto 2016 dell'ing. Fortini, di cui una parte era effettivamente secretata, sottolineando che quest'ultima veniva trasmessa «sotto vincolo di mantenimento del regime di segretezza apposto dalla Commissione».

Successivamente, il 3 maggio 2017, comunicava alla Procura la decisione della Commissione d'inchiesta di mantenere la segretazione, evidenziando che era stato domandato all'ing. Fortini «di esprimere la propria valutazione sulla persistenza delle esigenze di segretezza del resoconto in questione» e che egli aveva richiesto di mantenere segreto l'atto.

7. — In data 23 giugno 2017, la Procura di Torino richiedeva formalmente la desecretazione del verbale, rappresentando che esso era stato ormai formalmente acquisito agli atti del procedimento e perciò — qualunque fosse stato l'esito delle indagini preliminari — avrebbe dovuto essere formalmente depositato alle parti; circostanza, questa, suscettibile di determinare contrasto con il provvedimento di segretazione.

8. — In data 13 luglio 2017, l'allora presidente della Commissione d'inchiesta ribadiva che la deliberazione relativa al mantenimento del regime di segretezza era stata già assunta il 3 maggio, ma che — a fronte della richiesta formale della Procura — l'ufficio di presidenza della Commissione d'inchiesta avrebbe valutato «le eventuali iniziative da assumere».

La Procura di Torino, quindi, in data 4 settembre 2017, chiedeva al giudice per le indagini preliminari la proroga dei termini di indagine.

Alla data odierna, tuttavia, non è stata comunicata alcuna «iniziativa» volta alla declassificazione del verbale.

DIRITTO

I — Ammissibilità del conflitto sotto il profilo soggettivo.

È pacifica la legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione del Procuratore della Repubblica presso il tribunale ordinario, in quanto organo competente a dichiarare definitivamente — nell'esercizio dell'attribuzione inerente all'esercizio obbligatorio dell'azione penale (garantita dall'art. 112 Cost.) — la volontà del potere cui appartiene.



Quanto alla legittimazione passiva, la Corte, fin dal 1975, ha riconosciuto che le commissioni parlamentari di inchiesta sono organi «competenti a dichiarare definitivamente» la volontà del potere legislativo. Ciò, «per la considerazione ... che, a norma dell'art. 82 Cost., la potestà riconosciuta alle Camere di disporre inchieste su materie di pubblico interesse non è esercitabile altrimenti che attraverso la interposizione di Commissioni a ciò destinate, delle quali può ben dirsi perciò che, nell'espletamento e per la durata del loro mandato, sostituiscono *ope constitutionis* lo stesso Parlamento, dichiarandone perciò “definitivamente la volontà” ai sensi del primo comma dell'art. 37» (così l'ordinanza n. 228 del 17 luglio 1975 e la sentenza n. 231 del 1975; si vedano anche l'ordinanza n. 73 del 2006 e la sentenza n. 241 del 2007).

Il presente ricorso per conflitto è inoltre rivolto contro la Camera dei deputati ed il Senato dal momento che: *a)* l'art. 1, comma 1, della legge n. 1/2014 ha istituito la Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati «per la durata della XVII legislatura»; *b)* con decreti del 28 dicembre 2017, il Presidente della Repubblica ha sciolto le Camere ed ha convocato i comizi elettorali per il giorno di domenica 4 marzo 2018, fissando al 23 marzo la data per la prima riunione delle Camere (e con ciò la definitiva conclusione della legislatura), sicché è presumibile che — nelle more del giudizio di ammissibilità del presente conflitto — la Commissione d'inchiesta avrà ormai cessato di esistere; *c)* in relazione a tale caso, la Corte ha già avuto modo di chiarire che «nell'ipotesi di cessazione, per qualsiasi causa, del funzionamento della Commissione (...), la legittimazione processuale ad agire o a resistere è riassunta dalla camera medesima» (v. sentenza n. 241 del 2007); quindi, nel caso presente di commissione bicamerale, da entrambe le Camere.

II — Ammissibilità del conflitto sotto il profilo oggettivo.

Con il presente conflitto, la Procura di Torino denuncia l'illegittima menomazione della sfera di attribuzioni ad essa garantita dalla Costituzione (articoli 101, 104, 107 e 112 Cost.) derivante dalla decisione della Commissione bicamerale d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti di mantenere la segretezza del verbale di audizione dell'ing. Fortini del 2 agosto 2016.

Tale segretezza ha infatti paralizzato il procedimento penale n. 2017/3922, nel cui ambito il verbale in questione costituisce — almeno nella prospettazione astratta desumibile dalla querela-denuncia presentata dall'on. Vignaroli — sia prova documentale del reato di diffamazione, in quanto contenente le dichiarazioni rese dall'ing. Fortini, sia corpo di reato in relazione al delitto di rivelazione ed utilizzazione di un segreto d'ufficio.

Più in particolare, la Procura, la quale è tenuta ad esercitare l'azione penale o a richiedere l'archiviazione nei termini stabiliti dall'art. 407 codice di procedura penale, allo stato non può agire né in un senso né nell'altro, in ragione del segreto apposto ed opposto dalla Commissione d'inchiesta. Ciò in quanto essa, sia ove decidesse di archiviare le indagini avvisando il querelante (che ha formulato a tal fine istanza ex art. 408 c.p.p.), sia ove decidesse di esercitare l'azione penale, ha comunque l'obbligo di depositare tale verbale alle parti. Il che non può fare in ragione del segreto.

La Commissione d'inchiesta, dunque, confermando il segreto sul verbale in questione, ha interferito sul potere costituzionalmente spettante al pubblico ministero, paralizzandone l'operato e ponendolo in una situazione di impasse nella quale: per rispettare le norme di rito, dovrebbe violare il segreto; all'inverso, per rispettare la segretezza, dovrebbe violare il c.p.p.

III — Nel merito. Violazione degli articoli 82, 101 e ss., 112 Cost.

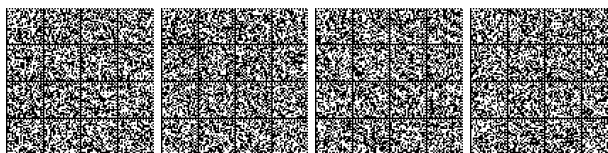
Premessa.

L'apposizione del segreto da parte delle commissioni parlamentari di inchiesta, allorché abbia ad oggetto un documento la cui acquisizione sia necessaria ai fini di un'indagine giudiziaria e/o di un processo penale, costituisce una deroga al principio generale di conoscibilità dei fatti e degli atti da parte dell'autorità giudiziaria. Tale segretezza è perciò consentita dall'ordinamento costituzionale non in via generale ed assoluta, bensì entro determinati limiti, ricavabili dall'art. 82 Cost., come interpretato dalla giurisprudenza della Corte.

III.1 — Detto articolo, nel prevedere che ciascuna Camera possa disporre inchieste su materie di pubblico interesse, stabilisce che le commissioni all'uopo nominate procedono alle indagini e agli esami «con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria».

Invero, ai sensi dell'art. 329 codice di procedura penale, la possibilità di secretare atti di indagine da parte dell'autorità giudiziaria presuppone necessariamente la sussistenza di esigenze di indagine e risulta limitata entro un orizzonte temporale che coincide con la durata della fase delle indagini preliminari, salva, nel caso in cui esistano connessioni con altri procedimenti in corso, e previo decreto motivato, l'ulteriore durata delle relative indagini preliminari.

Il parallelismo sancito testualmente dall'art. 82 Cost. tra poteri delle commissioni parlamentari di inchiesta e poteri dell'autorità giudiziaria indurrebbe allora, prima facie, a ritenere che anche il potere di segretezza delle prime — così come quello riconosciuto dalla legge all'autorità giudiziaria — si configuri come «segreto istruttorio».



Secondo l'interpretazione della Corte, tuttavia, tale parallelismo non va inteso in modo rigido: la sentenza n. 231 del 1975 ha infatti chiarito che «il segreto delle Commissioni d'inchiesta non corrisponde, a rigore, ai vari specifici tipi di segreto previsti dalle norme dei codici di diritto e procedura penale, ma può qualificarsi piuttosto, più genericamente, come un segreto funzionale».

Il suo fondamento va infatti ravvisato nell'autonomia, costituzionalmente garantita, delle Camere, sicché, «fermo restando che il principio fondamentale in materia è quello della pubblicità degli atti parlamentari (art. 64, secondo comma, Cost.), è tuttavia rimesso alla valutazione delle Camere (e rientra nella autonomia costituzionale ad esse, come sopra accennato, garantita) di derogarvi in singoli casi, deliberando di riunirsi in seduta segreta» e, poiché «le Commissioni parlamentari d'inchiesta, ..., sostituendo necessariamente a norma dell'art. 82, primo comma, Cost. il plenum delle Camere, a buon diritto possono configurarsi come le stesse Camere nell'atto di procedere all'inchiesta», deve ritenersi che esse siano «libere di organizzare i propri lavori, anche stabilendo — in tutto od in parte — il segreto delle attività da esse direttamente svolte e della documentazione risultante dalle indagini esperite: e ciò in funzione del conseguimento dei fini istituzionalmente ad esse propri» specificamente indicati nella loro legge istitutiva.

In definitiva, ciò che si ricava dalla giurisprudenza costituzionale è che:

anche per gli atti delle commissioni parlamentari d'inchiesta, la regola è la pubblicità, mentre il segreto costituisce l'eccezione, essendo il nostro ordinamento costituzionale sorretto dal principio democratico dell'esercizio del «potere pubblico in pubblico»(1);

tale eccezione è legittima se e nei limiti in cui sia necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali perseguite dalla commissione medesima.

Va poi evidenziato che il segreto «funzionale», come configurato dalla Corte non sembra incontrare limiti temporali massimi. Ciò, a differenza di quanto previsto per il segreto caratterizzante le indagini penali ed anche di quanto previsto in materia di segreto di Stato (l'art. 39, comma 8, della legge n. 124/2007 prevede che quest'ultimo non possa in ogni caso essere superiore a trent'anni).

Tale illimitatezza temporale, peraltro, rende viepiù stringente l'onere della commissione di valutare la necessità della secretazione in funzione del perseguimento dei suoi compiti istituzionali, non potendo l'ordinamento in alcun modo tollerare una secretazione sine die — sotto questo profilo addirittura più pervasiva del segreto di Stato — in assenza di una rigorosa valutazione sul punto.

Sebbene possa sembrare ovvio, è bene infine sottolineare che — specie ove il segreto venga opposto all'autorità giudiziaria — la commissione parlamentare, non solo deve valutare la necessità della secretazione rispetto alle finalità che essa persegue, ma deve anche estrinsecare tale valutazione: l'atto di opposizione o di conferma del segreto deve cioè essere motivato con riferimento al nesso funzionale intercorrente tra secretazione (e conseguente sottrazione del documento alla conoscibilità ed utilizzabilità da parte della magistratura) e scopi istituzionali della commissione medesima.

La motivazione costituisce quindi requisito di legittimità essenziale ed ineludibile dell'opposizione del segreto all'autorità giudiziaria: poiché la secretazione è legittima solo se funzionale ai compiti istituzionali della commissione e poiché, in assenza di motivazione, non è possibile riscontrare l'effettiva sussistenza di tale nesso (e quindi il rispetto dei limiti costituzionali entro i quali soltanto il segreto è opponibile all'autorità giudiziaria), un'opposizione immotivata è, di per se stessa, lesiva delle attribuzioni proprie dell'autorità giudiziaria.

Ciò analogamente a quanto la Corte ha da sempre affermato in materia di segreto di Stato, ove è pacifico l'obbligo del Presidente del Consiglio di motivare la conferma del segreto a fronte della «necessità di ridurre al minimo sia gli abusi sia la possibilità di contrasti con il potere giurisdizionale» (sentenza n. 86/1977; v. ora l'art. 202 codice di procedura penale, come novellato dall'art. 40 della legge n. 124/2007, ai sensi del quale «l'opposizione del segreto di Stato» deve essere «confermata con atto motivato dal Presidente del Consiglio dei ministri»).

III.2 — La legge 7 gennaio 2014, n. 1, istitutiva della Commissione d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, all'art. 4, comma 3, attribuisce alla Commissione il potere di stabilire «quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso», fermo che «devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari».

La disposizione in esame — coerentemente con l'interpretazione data dalla Corte all'art. 82 Cost. — è da intendersi nel senso di riconoscere in capo alla Commissione un potere di secretazione bensì più ampio di quello, meramente istruttorio, spettante all'autorità giudiziaria, ma pur sempre nei soli limiti in cui esso sia funzionale al conseguimento dei fini istituzionali della stessa.

(1) N. Bobbio, *La democrazia e il potere invisibile*, in *Il futuro della democrazia: una difesa delle regole del gioco*, Torino 1984, 76.



Inoltre, come si è detto, ove la segretezza sia opposta all'autorità giudiziaria, il nesso funzionale tra segreto e compiti istituzionali della Commissione dev'essere oggetto di specifica motivazione, sì da consentire a quella la possibilità di apprezzare la legittimità della compressione delle sue attribuzioni costituzionali.

III.3 — Nella specie, l'atto che la Commissione d'inchiesta ha secretato ed ha deciso di mantenere segreto nonostante la richiesta di declassificazione avanzata dalla Procura ricorrente è una parte del verbale dell'audizione dell'ing. Fortini del 2 agosto 2016.

Per motivare il mantenimento della segretezza, la nota del presidente della Commissione del 3 maggio 2017 ha affermato solo che la Commissione ha interpellato sul punto l'ing. Fortini e che quest'ultimo ha confermato «la propria valutazione sulla persistenza delle esigenze di segretezza del resoconto in questione».

Dal resoconto stenografico della seduta del 3 maggio 2017 della Commissione (trasmesso alla Procura solo in forma sintetica, ma pubblicato per intero sul sito della Camera dei deputati), emerge poi che lo scontro tra favorevoli e sfavorevoli alla desecretazione era tutto politico e niente affatto incentrato sulla necessità del segreto rispetto al perseguimento dei fini istituzionali della Commissione. Necessarietà ritenuta inesistente anche da coloro che si opponevano alla desecretazione.

In sintesi, questi gli interventi principali in Commissione: l'on. Vignaroli, definendo ripetutamente l'ing. Fortini come «uomo del PD», insisteva affinché la parte del verbale contenente le dichiarazioni in questione venisse desecretata, evidenziando che «l'audizione il giorno dopo (era già) stata spiattellata sui giornali» e che era «interesse generale», oltre che evidentemente suo, quello di far indagare la magistratura sia sulla veridicità dei fatti riferiti, sia sul reato di rivelazione del segreto.

Seguiva l'intervento dell'on. Zolezzi (M5S), favorevole alla desecretazione, che evidenziava come la ricostruzione della realtà dei fatti da parte della magistratura apparisse funzionale ai compiti della Commissione, consentendole di avere un quadro veritiero di quanto accaduto nella «filiera dei rifiuti in regione Lazio», parte «importante e strutturale della relazione che verrà compiuta».

Annunciava invece il voto contrario del suo partito (PD) la senatrice Puppato, la quale, da un lato, insisteva sull'imbarazzo della Commissione dovuto al fatto che «una figura coinvolta nella vicenda ... siede all'interno ... ed ha sempre ritenuto di sedervi anche nei momenti nei quali questa Commissione avrebbe gradito lavorare su questioni in maniera meno conflittuale, cioè in un clima meno pesante» ed affermava che «questo pezzo dell'audizione di Fortini» non ha «alcun riferimento ... rispetto alle tematiche che questa Commissione ha affrontato», trattandosi piuttosto di una «vicenda personale» tra l'on. Vignaroli e l'ing. Fortini e di un'indagine giudiziaria di «rilievo assolutamente limitato a una vicenda personale», sicché «le questioni personali Vignaroli/Fortini potr(anno) vedere la luce all'interno del tribunale, ciascuno portando le proprie testimonianze e, perché no, facendo anche riferimento agli articoli di giornale che sono apparsi in relazione a questa audizione», mentre «trovo estremamente strumentale che, ancora una volta, si tiri in ballo la Commissione di inchiesta, che per sua natura ha ragioni di esistere ben più impegnative e importanti di questa, per continuare questa eterna polemica su una vicenda che non ha davvero molto di dignitoso». Dall'altro, affermava che «non possiamo ... permetterci di desecretare per il semplice fatto che, da questo momento in poi, chiunque venga in questa Commissione e secreti il suo pezzo di audizione, dovrà partire dal presupposto che ... noi potremmo desecretare».

Seguivano poi le repliche dell'on. Vignaroli e dell'on. Zollezzi, che evidenziava come la Commissione non poteva consentire alle persone audite di utilizzare la segretezza per «raccontare delle cose che non ha verificato o su cui non ha ragionevole certezza» e che possono essere oggetto di strumentalizzazioni politiche.

In conclusione, dal dibattito in Commissione emerge che la segretezza sulle dichiarazioni dell'ing. Fortini non è stata mantenuta in quanto funzionale ai lavori ed alle finalità della Commissione, ma all'opposto poiché l'intera questione è stata giudicata di scarso interesse per la Commissione ed oggetto di uno scontro «personale» tra l'on. Vignaroli e l'ing. Fortini e poiché si è ritenuto di assecondare la volontà di quest'ultimo di avvalersi del regime della segretezza.

È tuttavia evidente che le valutazioni ed i desiderata espressi dal testimone audito, di per se stesse, non legittimano affatto la Commissione a mantenere segreto un atto che l'autorità giudiziaria ha richiesto in quanto necessario all'esercizio delle proprie attribuzioni. Come si è detto, infatti, il segreto è opponibile solo se e nei limiti in cui esso sia funzionale al perseguimento degli obiettivi istituzionali della Commissione.

Il rapporto di funzionalità tra segreto e compiti della Commissione era dunque la sola valutazione che quest'ultima avrebbe dovuto compiere, ma che è stata, invece, del tutto omessa.

Tale omessa valutazione emerge sia dal resoconto della seduta del 3 maggio sopra citata, sia dalla nota del 3 maggio 2017, con la quale è stata comunicata alla Procura di Torino la decisione della Commissione di mantenere il vincolo di segretezza.



Quest'ultima è del tutto priva di motivazione, contenendo solo un riferimento alla «valutazione» espressa dall'ing. Fortini, sia dalla successiva nota del 13 luglio 2017.

Di qui l'illegittimità della secretazione opposta alla Procura di Torino sia sotto il profilo della carenza di motivazione, sia sotto il profilo della carenza dei presupposti sostanziali della stessa.

III.4 — È bene a questo punto evidenziare la diversità del caso di specie rispetto a quello deciso dalla sentenza n. 231 del 1975.

Come chiaramente illustrato nella motivazione di tale decisione — della quale di seguito si riporteranno i passaggi più salienti — la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla mafia in Sicilia scelse di utilizzare modalità di indagine del tutto peculiari. Ciò poté fare in quanto l'art. 82 Cost. attribuisce alle commissioni di inchiesta gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria «per consentire loro di superare, occorrendo, anche coercitivamente, gli ostacoli nei quali potrebbero scontrarsi nel loro operare», ma ciò non toglie che dette commissioni — le cui inchieste differiscono nettamente dalle istruttorie delle autorità giudiziarie, in quanto muovono «da cause politiche» ed hanno «finalità del pari politiche» — «restano libere di prescegliere modi di azione diversi, più duttili ed esenti da formalismi giuridici, facendo appello alla spontanea collaborazione dei cittadini e di pubblici funzionari, al contributo di studiosi, ricorrendo allo spoglio di giornali e riviste, e via dicendo».

In particolare, nell'ambito dell'inchiesta parlamentare sul fenomeno della mafia in Sicilia, le persone audite non lo furono «propriamente quali testimoni», ma fornirono «informazioni» in via confidenziale. Persino le relazioni presentate dalle pubbliche autorità alla commissione non ebbero pretesa di oggettività, riportando «anche stati d'animo e convincimenti diffusi, registrati per quel che sono, indipendentemente dalla loro fondatezza, da chi, per la sua particolare esperienza o per l'ufficio ricoperto, sia meglio in grado di averne diretta notizia».

A fronte di tale *modus operandi* — evidentemente diverso da quello proprio delle indagini giudiziarie — il parallelismo tra attività della commissione e attività dell'autorità giudiziaria risultò fortemente attenuato e dequotato: «le considerazioni che precedono quanto ai particolari metodi di indagine cui una Commissione d'inchiesta può ricorrere, alla natura confidenziale o comunque riservata che possono avere le informazioni ad essa fornite o da essa raccolte, delle quali non sempre la Commissione è in grado di accertare con sufficiente sicurezza la piena conformità al vero, giustificano ... la eventuale segretezza dei risultati in tali forme acquisiti, e di questi soltanto, anche per non esporre quanti forniscono informazioni al rischio di conseguenze dannose».

In buona sostanza, nel conflitto deciso nel '75, la Corte affermò che le Camere ben potevano, nell'esercizio della loro autonomia, decidere di indagare sul fenomeno mafioso con modalità diverse da quelle che la legge impone all'autorità giudiziaria, ricavandone che proprio tali «particolari metodi di indagine» rendevano legittima l'apposizione del segreto sulle informazioni assunte in via confidenziale (e di queste soltanto), anche al fine di non mettere in grave pericolo gli informatori.

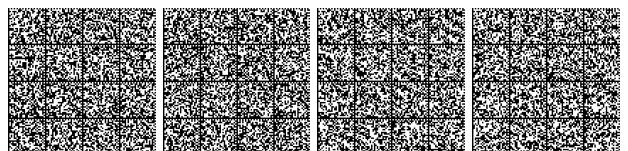
È peraltro chiaro che sia le modalità di indagine prescelte dalle Camere, sia la preoccupazione, condivisa dalla Corte, di preservare gli informatori da ritorsioni violente erano strettamente collegate all'oggetto dell'inchiesta parlamentare — trattandosi di approfondire la genesi e le caratteristiche del fenomeno della mafia in Sicilia — nonché all'epoca in cui essa si svolse (dal '62 al '76), allorché mancavano ancora nell'ordinamento adeguati strumenti a tutela dell'incolumità dei collaboratori e dei testimoni di giustizia.

Viceversa, nell'istituire la Commissione d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, le Camere hanno espressamente stabilito che, «per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni previste dagli articoli da 366 a 372 del codice penale» (art. 3 della legge 7 gennaio 2014, n. 1).

È allora evidente che, nell'ambito dell'inchiesta parlamentare di cui trattasi, la secretazione delle dichiarazioni rese dai soggetti auditi non è necessariamente funzionale ai compiti istituzionali della Commissione, avendo le Camere deciso di procedere, non tanto acquisendo informazioni confidenziali seppur non verificabili, bensì interrogando le persone informate dei fatti ed assoggettandole alla medesima, rigorosa disciplina sulla testimonianza dinanzi al giudice penale.

Alla luce di ciò risulta confermato che il mero desiderio del soggetto audito di far mantenere la secretazione su quanto dichiarato non può di per se giustificare l'opposizione del segreto all'autorità giudiziaria e la conseguente interferenza con le sue attribuzioni, dovendosi altrimenti ammettere l'esistenza di una zona franca, nell'ambito della quale sarebbe consentito alle persone sentite dalla Commissione di fare, consapevolmente ed impunemente, dichiarazioni non veritiere. Il che non sarebbe affatto funzionale all'inchiesta parlamentare, bensì — all'opposto — sarebbe disfunzionale alla sua finalità di ricostruire la realtà dei fatti.

III.5 — Non priva di rilievo è poi la circostanza che, all'inizio dell'audizione dell'ing. Fortini, il Presidente lo avvertiva che «della presente audizione viene redatto un resoconto stenografico e che, facendone espressa e motivata richiesta, in particolare in presenza di fatti illeciti sui quali sono in corso indagini tuttora coperte da segreto, consen-



tendo la Commissione, i lavori proseguiranno in seduta segreta, invitando comunque ci rinviare eventuali interventi di natura riservata alla parte finale della seduta».

Pertanto, già *ab origine*, la richiesta di secretazione di alcune sue dichiarazioni avrebbe dovuto essere motivata e, in particolare, avrebbe dovuto esserlo in relazione all'esistenza di indagini in corso e coperte da segreto sui fatti oggetto di audizione.

Ciò che è invece accaduto è che l'ing. Fortini, dopo aver riferito alla Commissione che, secondo quanto appreso dal Gen. De Milato, vi erano state forti pressioni politiche sul Commissario Tronca per allontanare il dott. Filippi dall'AMA, a fronte della specifica domanda su «chi avesse esercitato queste pressioni», chiedeva se avesse la facoltà di non rispondere.

Il Presidente, dunque, nel chiarirgli che aveva l'obbligo di rispondere, affermava che «possiamo secretare la risposta, eventualmente».

Nel caso di specie, quindi, già l'originaria richiesta di secretazione era priva di motivazione e la Commissione sembra avervi acconsentito solo per superare l'imbarazzo dell'ing. Fortini a riferire alcune circostanze a suo avviso riservate (che peraltro il giorno dopo divennero di pubblico dominio, in quanto diffuse sulla stampa nazionale).

III.6 — Va infine evidenziato che, nella specie, l'intero contesto fattuale appare del tutto incompatibile con il mantenimento del segreto.

Il procedimento penale in relazione al quale è necessaria la desecretazione del verbale di audizione dell'ing. Fortini del 2 agosto 2016 è infatti iniziato su impulso proprio di un membro della Commissione, l'on. Vignaroli, il quale, nella sua denuncia-querela, asseriva tra l'altro che le dichiarazioni del Fortini riferite dal quotidiano La Stampa erano state effettivamente da lui fatte nella sua audizione, ma erano state oggetto di secretazione, dovendo perciò l'autorità giudiziaria indagare anche per accertare chi avesse illecitamente rivelato tale segreto.

Nel corso delle indagini, poi, il verbale di audizione è stato trasmesso, per intero, alla Procura di Torino dall'allora presidente della Commissione d'inchiesta, seppur «sotto vincolo di mantenimento del regime di segretezza apposto dalla Commissione».

Pertanto, le dichiarazioni secretate sono state dapprima ampiamente disvelate e diffuse dagli organi di stampa, poi confermate dall'on. Vignaroli, membro della Commissione, nella sua denuncia-querela e infine trasmesse alla Procura della Repubblica dalla stessa Commissione mediante una nota ufficiale, necessariamente ed obbligatoriamente confluita tra gli atti dell'indagine.

In tale quadro fattuale, appare quanto meno anomala la decisione della Commissione di mantenere la secretazione su dichiarazioni ormai rivelate, diffuse ed acquisite agli atti, impedendone così l'utilizzabilità processuale.

Invero, la perdurante secretazione delle dichiarazioni dell'ing. Fortini, poiché non può certo eliminare l'ormai avvenuta rivelazione delle stesse, già oggetto di ampia diffusione sui quotidiani nazionali, finisce con l'aver come unico ed esclusivo effetto quello di paralizzare il procedimento penale avviato con la querela-denuncia dell'on. Vignaroli.

Tale paralisi viene tuttavia imposta in totale assenza di ragioni riconducibili alle esigenze funzionali della Commissione ed è perciò illegittima.

III.7 — Per tutte le sopra esposte ragioni, si chiede alla Corte di accertare e dichiarare che non spettava alla Commissione bicamerale d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati confermare il segreto sul verbale dell'audizione dell'ing. Fortini del 2 agosto 2016, nonché rigettare la richiesta di declassificazione avanzata dalla Procura di Torino:

motivando con esclusivo riferimento alla valutazione dell'ing. Fortini «sulla persistenza delle esigenze di segretezza del resoconto in questione»;

omettendo ogni valutazione e motivazione circa la necessità del mantenimento del segreto in funzione del perseguimento dei compiti istituzionali della Commissione medesima;

senza considerare il fatto che il contenuto delle dichiarazioni dell'ing. Fortini erano state ormai disvelate all'opinione pubblica ed acquisite alle indagini, avendo la secretazione come unico ed esclusivo effetto quello di paralizzare il procedimento penale.

In tal modo la Commissione di inchiesta ha illegittimamente interferito con le attribuzioni costituzionalmente riservate al pubblico ministero.



P. Q. M.

Si chiede all'ecc.ma Corte di:

dichiarare che non spettava alla Commissione bicamerale d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati confermare il segreto sul verbale dell'audizione dell'ing. Fortini del 2 agosto 2016, nonché rigettare la richiesta di declassificazione avanzata dalla Procura di Torino;

per l'effetto, annullare la deliberazione del 3 maggio 2017, che ha mantenuto la segretezza del resoconto stenografico della seduta del 2 agosto 2016, e consentire quindi la prosecuzione dell'attività dell'autorità giudiziaria.

Roma, 19 gennaio 2018.

Prof. avv. Sorrentino

18C00264

N. 177

Ordinanza dell'8 agosto 2018 della Corte dei conti - Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige per l'esercizio finanziario 2017.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Dirigenza dell'amministrazione regionale - Trasformazione della retribuzione di posizione e dell'indennità di direzione in indennità di posizione - Trasformazione, dopo almeno sei anni di incarico, della parte fissa dell'indennità di posizione in assegno personale pensionabile in base al sistema retributivo - Conservazione degli effetti già maturati a seguito dei meccanismi di trasformazione graduale delle retribuzione di posizione e dell'indennità di direzione in assegno personale pensionabile, in applicazione dei contratti collettivi.

– Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 18 dicembre 2017, n. 11 (Legge regionale di stabilità 2018), art. 4, commi 1 e 3.

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE TRENINO-ALTO ADIGE/SÜDTIROL

Presiedute dal Presidente Josef Hermann Rössler e composte dai Magistrati:

Anna Maria Rita Lentini - Presidente di sezione

Irene Thomaseth - Consigliere

Alessandro Pallaoro - Consigliere

Tullio Ferrari Consigliere

Massimo Agliocchi - Primo referendario

Alessia Di Gregorio - Primo referendario

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol per l'esercizio finanziario 2017.

Visti gli articoli 100, comma 2, e 103, comma 2, della Costituzione;

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;

Visti gli articoli 3, 36, 81, 97, 117, comma 2, lettere l) e o), e 119, comma 1, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 e relative norme di attuazione;



Visto il decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305 e successive modificazioni, recante norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto;

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

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la legge regionale 18 dicembre 2017, n. 11 (legge regionale di stabilità 2018);

Visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni (norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche);

Vista la nota n. RATAA/0009107/27/04/2018-P con la quale la Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol ha trasmesso alla Corte dei conti il rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2017, completo del conto economico e dello stato patrimoniale, unitamente alla relazione sulla gestione;

Visto il decreto n. 5 del 1° giugno 2018 con cui il Presidente delle sezioni riunite per la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol ha convocato per il 19 giugno 2018 la Camera di consiglio per discutere in contraddittorio con la regione le osservazioni del Magistrato istruttore;

Vista la nota del Magistrato istruttore, prot. n. 563 del 18 giugno 2018, inviata alla Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol;

Visto il resoconto della suddetta riunione camerale (nota n. 0000045-28/06/2018-SSRRTAA);

Vista la nota prot. n. 13041 del 21 giugno 2018 inviata dalla Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol;

Vista l'ordinanza n. 1/SS.RR./2018 del 1° giugno 2018 con cui il Presidente delle sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol ha convocato le sezioni per il giorno 28 giugno 2018 per il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol per l'esercizio finanziario 2017;

Viste le memorie depositate dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol - sede di Trento nelle date del 13, 20 e 28 giugno 2018;

Vista la decisione n. 2/PARI/2018 con cui le sezioni riunite hanno parificato, parzialmente, il rendiconto per l'esercizio finanziario 2017 della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol;

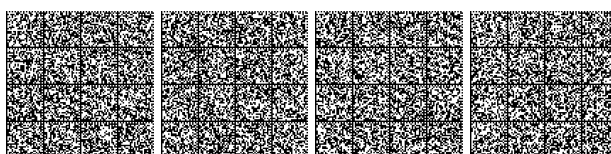
RITENUTO IN FATTO

Con nota n. RATAA/0009107/27/04/2018-P il Presidente della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol ha trasmesso alla Corte dei conti, ai fini della parifica, lo schema del rendiconto generale della regione per l'esercizio 2017, completo del conto economico e dello stato patrimoniale, unitamente alla relazione sulla gestione e alla nota integrativa.

Il disegno di legge concernente il rendiconto generale 2017 è stato approvato con delibera n. 129 dalla Giunta regionale nella seduta del 28 giugno 2018.

L'esame della documentazione inviata dalla regione ha consentito di evidenziare come nel corso del 2017 siano state impegnate e pagate risorse a titolo di assegno personale pensionabile in assenza di incarico di preposizione alle strutture organizzative o loro articolazioni, per effetto della trasformazione della retribuzione di posizione e indennità di direzione, in applicazione dei contratti collettivi di lavoro, per complessivi € 30.122,89, di cui € 19.407,06 sul cap. U01101.0000, € 2.323,49 sul cap. U01101.0450, € 5.845,40 sul cap. U01101.0030, € 699,83 sul cap. U01101.0480 ed € 1.847,11 sul cap. U01101.0630.

Segnatamente vengono in considerazione il contratto collettivo riguardante il personale dell'area dirigenziale della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige biennio economico 2004-2005 del 27 febbraio 2006 (come modificato dal contratto collettivo area dirigenziale del 27 aprile 2009), il cui art. 41, comma 4, così dispone: «La retribuzione di posizione è annualmente ridotta e trasformata in assegno personale pensionabile», nonché il contratto collettivo riguardante il personale dell'area non dirigenziale della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, quadriennio giuridico 2008-2011 e biennio economico 2008-2009 del 1° dicembre 2008, il cui art. 77, comma 4, in merito all'indennità di direzione, prevede quanto segue: «A decorrere dal 1° gennaio di ogni anno l'indennità di direzione è annualmente ridotta e trasformata in assegno personale pensionabile. La riduzione e la conseguente trasformazione avvengono computando il 5%



dell'indennità prevista nell'anno precedente per la posizione ricoperta. La trasformazione è effettuata, altresì, all'atto della cessazione dal servizio comunque motivata, in relazione alla durata dell'incarico di direzione reso nell'anno solare di cessazione. L'assegno segue le variazioni della relativa indennità di direzione» (disposizione analoga è contenuta nel successivo comma 8 per il direttore sostituto).

Sulla disciplina di siffatte erogazioni è intervenuta la legge regionale 18 dicembre 2017, n. 11 (legge regionale di stabilità 2018), il cui art. 4 sancisce al comma 1 che

«A far data dal 1° gennaio 2018 la retribuzione di posizione e l'indennità di direzione previste dai rispettivi contratti collettivi del personale regionale sono trasformate in indennità di posizione, composta da una parte fissa ed una parte variabile. L'ammontare dell'indennità di posizione, di cui la parte fissa è pari al 40 per cento del valore complessivo dell'indennità stessa, è determinato dalla contrattazione collettiva. Dopo almeno sei anni di incarico di preposizione alle strutture organizzative o loro articolazioni, la sola parte fissa dell'indennità di posizione si trasforma, alla cessazione dell'incarico, in assegno personale pensionabile in base al sistema retributivo».

Questa disposizione esplica un'efficacia immediata, giacché configura la maturazione *ex munc* del diritto alla trasformazione dell'indennità di posizione in «assegno personale pensionabile in base al sistema retributivo».

Inoltre, al comma 3 il legislatore regionale ha disposto che

«Sono fatti salvi gli effetti giuridici già prodotti e gli effetti economici già maturati, sino al 1° gennaio 2018, a seguito dei meccanismi di trasformazione graduale della retribuzione di posizione e dell'indennità di direzione in assegno personale pensionabile, in applicazione dei contratti collettivi. L'assegno personale pensionabile già maturato ai sensi del presente comma non è cumulabile con l'indennità di posizione di cui al comma 1».

Tali erogazioni, tuttavia, appaiono illegittime, in ragione sia della nullità per contrasto con norme imperative (su cui meglio *infra*) delle clausole dei succitati contratti collettivi che prevedono la trasformazione, alla cessazione dell'incarico, della retribuzione di posizione e dell'indennità di direzione in assegno personale fisso e pensionabile sia della sospetta illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui al citato art. 4 della legge regionale n. 11/2017, che eleva alla fonte di rango legislativo il principio della trasformazione di indennità in assegno personale, declinato finora solo in sede di contrattazione collettiva, e salvaguarda l'assetto preesistente con riguardo agli effetti prodotti dalle summenzionate illegittime disposizioni contrattuali.

In particolare, le norme in esame risulterebbero costituzionalmente illegittime per contrasto con gli articoli 3, 36, 81, 97 e 117, comma 2, lett. *l*) e *o*), e 119, comma 1, della Costituzione.

Ad avviso del Magistrato istruttore, le norme, nella parte in cui dispongo per il futuro e confermano per il passato la trasformazione, alla cessazione dell'incarico, della parte fissa dell'indennità di posizione (di per sé correlata all'effettiva preposizione alle strutture organizzative o loro articolazioni) in assegno personale pensionabile fisso e continuativo, determinano l'attribuzione al dipendente, all'atto della cessazione dell'incarico di preposizione alle strutture organizzative, di un incremento automatico della retribuzione fondamentale, facendo sorgere in capo all'amministrazione una spesa priva di utilità in quanto non correlata ad alcun incremento della prestazione resa, ma, al contrario, alla sua diminuzione essendo venuta meno la responsabilità di struttura organizzativa.

La materia in esame rientrerebbe nell'ambito dell'ordinamento civile, in quanto tale riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *l*), della Costituzione. Riserva esercitata, nel caso di specie, mediante il decreto legislativo n. 165/2001, che sancisce all'art. 7, comma 5, il principio, di immediata portata precettiva, della corrispettività dei trattamenti economici accessori rispetto alle prestazioni effettivamente rese.

Queste sezioni riunite, nel giudizio di parifica dei capitoli concernenti la spesa del personale (per ciò che qui rileva, il cap. U01101.0000, il cap. U01101.0450, il cap. U01101.0030, il cap. U01101.0480 e il cap. U01101.0630) devono decidere dell'applicazione di norme di legge regionale, di cui si contesta la legittimità costituzionale.

Qualora, infatti, fosse acclarata l'illegittimità delle norme sopra richiamate, rilevanti ai fini del bilancio regionale (in quanto, in particolare, l'art. 4, comma 3, succitato fa salve anche per l'esercizio finanziario 2017 le trasformazioni di indennità in assegno personale fisso e pensionabile per effetto di disposizioni contrattuali), le corresponsioni dei relativi importi a dipendenti regionali, alla cessazione degli incarichi di preposizione, risulterebbero prive di copertura normativa sostanziale, con possibilità di non parificare i relativi capitoli, attesa la nullità delle disposizioni dei contratti collettivi.

Le indicate criticità sono state rappresentate dal Magistrato istruttore alla Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol con nota prot. n. 563 del 18 giugno 2018, ai fini della discussione delle stesse in udienza camerale con la partecipazione del Procuratore regionale.



In occasione della stessa udienza, la regione ha controdedotto alle osservazioni del Magistrato istruttore evidenziando che «la Regione ha adottato la norma in analogia con la PAB [i.e. Provincia Autonoma di Bolzano] ma anche con le disposizioni contrattuali». Dette argomentazioni sono state confermate anche nella nota prot. n. 13041 del 21 giugno 2018.

La Procura, intervenendo nell'udienza camerale del 19 giugno 2018 svolta in contraddittorio con l'amministrazione, ha condiviso i dubbi sollevati dal Magistrato istruttore, ritenendo costituzionalmente illegittime le norme di cui all'art. 4, comma 1 e comma 3, della legge regionale n. 11/2017.

Inoltre, la Procura, in data 19 giugno 2018 ha depositato la memoria conclusionale con cui ha chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1 e comma 3, della legge regionale n. 11/2017, «per violazione degli articoli 3, 36, 81, 97 e 117 della Costituzione».

Nella pubblica udienza del 28 giugno 2018 il contraddittorio si è svolto con l'intervento del Magistrato relatore, del Procuratore regionale, che ha confermato oralmente le conclusioni scritte, e del Presidente della Giunta regionale.

Con la decisione n. 2/PARI/2018 di pari data è stato parificato il rendiconto generale della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol per l'esercizio 2017, approvato dalla Giunta regionale in data 26 aprile 2018, ad eccezione, per quel che in questa sede rileva, dei capitoli cap. U01101.0000, il cap. U01101.0450, il cap. U01101.0030, il cap. U01101.0480 e il cap. U01101.0630, sospendendo il giudizio di parifica al fine di sollevare pregiudizialmente questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1 e comma 3, della legge regionale 18 dicembre 2017, n. 11 (legge stabilità 2018).

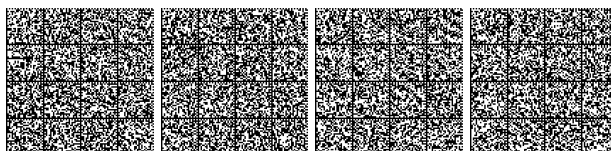
CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentina-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto», dispone all'art. 10, comma 1, come così sostituito dall'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 166 che «Il rendiconto generale della Regione e quello delle Province di Trento e di Bolzano sono parificati dalle sezioni riunite nella Regione Trentino-Alto Adige, con un Collegio composto dalle sezioni di controllo delle Province di Trento e di Bolzano in adunanza congiunta».

Al giudizio di parificazione del rendiconto si applicano le disposizioni di cui all'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, secondo cui «Il rendiconto generale della regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli artt. 39, 40 e 41 del t. u. di cui al r.d. 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale».

Gli articoli del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti richiamati si riferiscono alla parifica del rendiconto generale dello Stato e disciplinano la procedura del giudizio di parificazione (art. 40), il profilo contenutistico (art. 39) e la contestualizzazione dell'attività di parifica con una relazione sul rendiconto (art. 41). Nel corso del giudizio di parifica le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, quali in questa speciale composizione le sezioni riunite, vale a dire il collegio composto dalle sezioni di controllo delle Province di Trento e di Bolzano in adunanza congiunta, svolgono il ruolo di «garante imparziale dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico» che il legislatore ha attribuito alla Corte dei conti e che è stato confermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 60/2013, nella quale, in linea con la pregressa giurisprudenza, è stato ribadito che «alla Corte dei conti è attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.)».

Infatti, come puntualizza l'art. 1, comma 1, del citato decreto-legge n. 174/2012, con riferimento al giudizio di parifica, «al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, le disposizioni del presente articolo sono volte ad adeguare, ai sensi degli articoli 28, 81, 97, 100 e



119 della Costituzione, il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni di cui all'art. 3, comma 5, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e all'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni».

2. Nel corso dell'esame del conto del bilancio del rendiconto generale della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol per l'esercizio 2017, il Magistrato istruttore si è soffermato, tra l'altro, sulla verifica della spesa del personale, con particolare attenzione ai compensi a titolo di assegni personali, fissi e pensionabili, derivanti dalla trasformazione, alla cessazione dell'incarico, delle indennità di posizione, erogati a dipendenti regionali in virtù del previo esercizio di incarichi di preposizione.

Dalle risultanze contabili è emerso che nel 2017 sono state erogate, a tale titolo, risorse per complessivi € 30.122,89, di cui € 19.407,06 sul cap. U01101.0000, € 2.323,49 sul cap. U01101.0450, € 5.845,40 sul cap. U01101.0030, € 699,83 sul cap. U01101.0480 ed € 1.847,11 sul cap. U01101.0630.

Sul quadro contabile descritto rilevano due norme regionali, con riferimento al comma 1 e al comma 3 dell'art. 4 della legge regionale n. 11 del 18 dicembre 2017.

3. Queste sezioni riunite dubitano della legittimità costituzionale delle predette disposizioni, per contrasto con gli articoli 3, 36, 81, 97, 117, comma 2, lett. l) e o), e 119, comma 1, della Costituzione. Conseguentemente, le sezioni riunite non hanno potuto parificare i capitoli di bilancio n. U01101.0000, n. U01101.0450, n. U01101.0030, n. U01101.0480 e n. U01101.0630, su cui sono imputati i pagamenti per corrispondere detti assegni derivanti dalla trasformazione della retribuzione di posizione e dell'indennità di direzione.

Tuttavia, prima di illustrare la non manifesta infondatezza di tali dubbi, si ritiene necessario soffermarsi preliminarmente sulla legittimazione di questa Corte ad adire il giudice delle leggi, nonché sulla rilevanza della questione nel giudizio in corso.

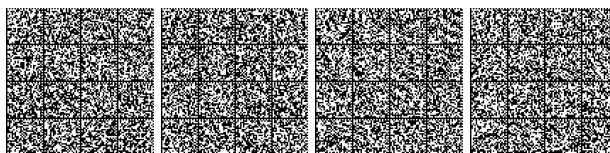
4. Per quanto riguarda la legittimazione delle sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parificazione del rendiconto, si osserva che questo giudizio si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa, prevede la partecipazione del Procuratore regionale in contraddittorio con i rappresentanti dell'Amministrazione e si conclude con una pronuncia adottata in esito a pubblica udienza, sicché la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze nn. 165/1963, 121/1966, 142/1968, 244/1995 e 213/2008) ha riconosciuto «alla Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, la legittimazione a promuovere, in riferimento all'art. 81 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale, avverso tutte quelle disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell'articolazione del bilancio per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione, disegnati con il sistema dei risultati differenziali» (sentenza n. 213/2008).

Inoltre, negli anni, si è formata una pacifica giurisprudenza costituzionale, che ha riconosciuto in capo alle sezioni di controllo la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parifica del rendiconto delle regioni (tra le più recenti, sentenze n. 181/2015, n. 107/2016, n. 89/2017).

Se, pertanto, appare indubbia la legittimazione di questa Corte a sollevare questioni di legittimità costituzionale, rilevante è l'individuazione dei parametri costituzionali che possono fungere da riferimento per l'impugnazione delle norme incidenti sul giudizio di parifica.

La risalente giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto la legittimazione al ricorso per contrasto con l'art. 81 della Costituzione delle norme sospette di illegittimità costituzionale. Il Giudice delle leggi, dopo aver premesso che la Corte dei conti svolge «una funzione di garanzia dell'ordinamento», di «controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato preordinato a tutela del diritto oggettivo», ha affermato che «tali caratteri costituiscono indubbio fondamento della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità limitatamente a profili attinenti alla copertura finanziaria di leggi di spesa, perché il riconoscimento della relativa legittimazione, legata alla specificità dei suoi compiti nel quadro della finanza pubblica, si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero per altra via, ad essa sottoposte» (sentenza n. 226/1976).

Proprio in relazione a queste ipotesi la Corte costituzionale ha auspicato (sent. n. 406/1989) che, quando l'accesso al suo sindacato sia reso poco agevole, come accade in relazione ai profili attinenti all'osservanza dell'art. 81 della Costituzione, i meccanismi di accesso debbano essere arricchiti sostenendo, quindi, che la Corte dei conti è la sede più adatta a far valere quei profili essenzialmente finalizzati alla verifica della gestione delle risorse finanziarie, e ciò in ragione della peculiare natura delle sue attribuzioni costituzionali (sentenza n. 384/1991).



Peraltro, il parametro di cui all'art. 81 della Costituzione deve oggi essere attentamente modulato in considerazione della nuova formulazione del precetto costituzionale, come modificato dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

L'art. 81 Cost., nella parte in cui introduce il concetto di equilibrio del bilancio, riconosce rilevanza primaria a un principio, immanente nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche, consistente nella «continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenze n. 70/2012, n. 115/2012, n. 250/2013 e n. 266/2013).

Il valore dell'equilibrio dei bilanci presenti e futuri deve essere declinato non secondo una visione statica, cristallizzata con esclusivo riferimento al momento temporale dell'esame del singolo rendiconto, bensì in una dimensione dinamica e prospettica, in modo assolutamente coerente ed integrato, secondo esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, attraverso altri parametri costituzionali, quali i citati artt. 3, 36, 117, comma 2, lett. l) e o), e 119, comma 1, Cost., venendo ad assumere consistenza di vera e propria «clausola generale in grado di colpire direttamente tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (sentenza n. 192/2012; in tal senso anche sentenza n. 184/2016 e n. 274/2017). D'altra parte, il principio di sana gestione finanziaria richiede un atteggiamento prudentiale del legislatore regionale, evitando di costruire gli equilibri del bilancio sulla base di poste prive di una legittima copertura legislativa, con le possibili ripercussioni negli esercizi futuri sulla sana gestione finanziaria e contabile dell'ente pubblico.

Sarebbe irragionevole una lettura restrittiva del valore costituzionalmente protetto dell'equilibrio presente e futuro del bilancio, nel senso di valutare la legittimità costituzionale di norme, solo nella misura in cui impattano su un risultato negativo della gestione finanziaria dell'ente pubblico, e non anche quando, pur in presenza di un saldo positivo, incidono comunque sul dato quantitativo dell'equilibrio attuale e, in una prospettiva futura, potrebbero comportare anche una variazione del segno di detto risultato differenziale, per effetto delle molteplici e non prevedibili variabili del ciclo economico.

5. Non può, d'altra parte, non rimarcarsi l'onere finanziario derivante da siffatte disposizioni, che possono innescare una dinamica espansiva della spesa di personale, considerato che «la trasformazione di frazioni percentuali della retribuzione accessoria in assegno personale fisso e continuativo, e cioè in retribuzione fissa, costituisce uno dei principali fattori genetici della crescita della spesa di personale laddove, in occasione della formazione del bilancio, non si tenga debitamente conto della progressiva riduzione delle disponibilità allocate per le retribuzioni accessorie per effetto di meccanismi automatici di trasformazione di dette disponibilità a sostegno della componente di spesa costituita dalle retribuzioni fisse e continuative» (Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, sentenza n. 52/2017, punto 27 della motivazione).

Il solo precetto di cui all'art. 81 Cost. non è, quindi, di per sé sufficiente a garantire la tenuta degli equilibri finanziari, da considerarsi anche in prospettiva futura, ed il rispetto dei principi che regolano la gestione delle risorse pubbliche. Come osservato dalla sezione di controllo per il Piemonte (ordinanza n. 49/2014) e, più di recente, dalla sezione di controllo per la Liguria (ordinanza n. 34/2017), in ordinanze di rimessione alla Corte di questioni di legittimità costituzionale, le valutazioni relative all'esatta individuazione dei parametri costituzionali - per lungo tempo limitati all'art. 81 - devono oggi essere «adeguate al mutato quadro dell'ordinamento costituzionale [...] mentre al momento delle pronunzie sopra richiamate l'unica norma della Costituzione in materia di finanza pubblica era costituita dall'art. 81 e dalla legge costituzionale n. 3/2001».

La sezione piemontese ha, infatti, inteso ricomprendere tra i parametri costituzionali anche altre norme, quali l'art. 119 e l'art. 97 della Costituzione con riguardo, tra l'altro, al coordinamento della finanza pubblica e all'equilibrio dei bilanci. Ma il ragionamento è stato sviluppato ancor più dai giudici liguri secondo i quali possono ed anzi devono essere evocate tutte quelle norme costituzionali che, in modo diretto o indiretto, involgono la materia della finanza pubblica, apprestando tutela alle risorse pubbliche ed alla loro corretta utilizzazione.

Nel caso di specie, la Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, legiferando in una materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ha determinato un aumento della spesa del personale che costituisce il più importante aggregato della spesa corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale. E non solo con riferimento a tetti di spesa e limiti alla stessa, ma anche in termini di violazione di norme imperative che pongono, con immediata forza precettiva, chiare regole di corrispettività tra retribuzione e prestazioni effettivamente rese.

6. Infine, questo Collegio non può non condividere quanto già osservato dalla sezione di controllo per il Piemonte e dalla sezione di controllo per la Liguria, laddove, nelle ordinanze di remissione prima menzionate, hanno evidenziato come il giudizio di parificazione, allo stato della legislazione vigente, sia l'unica possibilità offerta dall'ordinamento



per sottoporre a scrutinio di costituzionalità in via incidentale, in riferimento ai principi costituzionali in materia di finanza pubblica, le disposizioni legislative che, incidendo sui singoli capitoli, modificano l'articolazione del bilancio e ne possono alterare gli equilibri complessivi.

Conseguentemente, ove si escludesse la legittimazione di questa Corte a sollevare questioni di costituzionalità in riferimento ai parametri sopra individuati, si verrebbe a creare, di fatto, una sorta di spazio legislativo immune dal controllo di costituzionalità attivabile in via incidentale, laddove la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto la legittimazione della sezione di controllo a sollevare questioni di legittimità costituzionale anche in relazione all'esigenza di assicurare al sindacato della Corte costituzionale leggi regionali che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte (Corte costituzionale sentenza n. 226/1976).

Ritengono, pertanto, queste sezioni riunite di essere legittimate a sollevare questioni di legittimità costituzionale, non solo con riferimento all'art. 81 della Costituzione, ma anche con riferimento, nel caso di specie, agli artt. 3, 36, 81, 97, 117, comma 2, lett. *l*) e *o*), e 119, comma 1, della Costituzione.

7. La questione di costituzionalità che si intende sollevare è rilevante nel presente giudizio. Come disposto dall'art. 39 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti (regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214), al quale l'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 rinvia, l'oggetto del giudizio di parifica è il seguente: «La Corte verifica il rendiconto generale dello Stato e ne confronta i risultati tanto per le entrate, quanto per le spese, ponendoli a riscontro con le leggi del bilancio. A tale effetto verifica se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto, siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dai singoli ministeri; se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla Corte ed accerta i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate ai decreti ministeriali di impegno ed alle proprie scritture. La Corte con eguali accertamenti verifica i rendiconti, allegati al rendiconto generale, delle aziende, gestioni ed amministrazioni statali con ordinamento autonomo soggette al suo riscontro».

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 213/2008, ha affermato la legittimazione della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione a sollevare questione di legittimità costituzionale «avverso tutte quelle disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell'articolazione del bilancio per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione, disegnati con il sistema dei risultati differenziali».

Nel caso di specie, le norme di cui si sospetta l'illegittimità costituzionale incidono sull'articolazione della spesa e sul *quantum* della stessa, poiché determinano un effetto espansivo della spesa, anche in prospettiva futura, mediante un aumento delle risorse destinate al trattamento accessorio, con cui la regione retribuisce soggetti che non svolgono più gli incarichi di preposizione in relazione ai quali quelle somme erano corrisposte.

Difatti, nel momento in cui queste sezioni riunite, nell'ambito del giudizio di parifica, devono prendere in esame i capitoli destinati al pagamento del trattamento accessorio, dovrebbero dare applicazione a norme regionali della cui legittimità costituzionale si dubita. Pertanto, vi sarebbe una copertura della spesa meramente formale, ma non sostanziale. Qualora fosse acclarata l'illegittimità costituzionale di una norma che rileva ai fini del bilancio regionale, le spese sostenute per la corresponsione di detti assegni sarebbero prive di copertura sostanziale, con conseguente violazione del precetto costituzionale di cui all'art. 81, comma 4 (oggi comma 3), Cost.

8. Inoltre, ad ulteriore conferma dell'incidenza delle ridette disposizioni regionali sugli equilibri di bilancio e sui «risultati differenziali», deve essere evidenziato che la Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol non ha rispettato, nell'esercizio oggetto di verifica della Corte dei conti (2017), il c.d. pareggio di bilancio (saldo di bilancio) di cui all'art. 1, comma 463, della legge n. 232/2016, conseguendo un differenziale tra entrate e spese finali negativo per circa -115 milioni di euro.

Si evidenzia, altresì, che l'incidenza sul bilancio regionale di detti assegni è potenzialmente maggiore rispetto all'importo di € 30.122,98, per il quale non è stato parificato il rendiconto. Infatti, come comunicato dalla regione con nota prot. n. 13041 del 21 giugno 2018, «l'importo impegnato e pagato nell'anno 2017 (in conto competenza) per la quota trasformata gradualmente in assegno personale pensionabile ammonta complessivamente ad € 333.149,63 (inclusi oneri riflessi) [Omissis]. Del suddetto importo € 30.122,89 (inclusi oneri riflessi) sono stati corrisposti a titolo di assegno personale a dipendenti che nel corso del 2017 non hanno ricoperto incarichi di direzione/dirigenziali».

Pertanto, la verifica della spesa del personale nell'ambito del giudizio di parifica, con riferimento alle fattispecie evidenziate, consente a queste sezioni riunite di ergersi a garante imparziale dell'equilibrio economico - finanziario attuale e prospettico del settore pubblico che il legislatore ha attribuito alla Corte dei conti.



In tal senso, si giustifica una parifica parziale con esclusione, quindi, delle poste di spesa esaminate. Nella fattispecie *de qua*, la parifica dei capitoli di spesa n. U01101.0000, n. U01101.0450, n. U01101.0030, n. U01101.0480 e n. U01101.0630 comporta l'applicazione dell'art. 4, comma 1 e comma 3, della legge regionale n. 11 del 18 dicembre 2017.

Ne deriva, in ordine al requisito della rilevanza, che queste sezioni riunite, se non dubitassero della legittimità costituzionale delle citate disposizioni regionali, dovrebbero necessariamente parificare i suddetti capitoli di bilancio.

Questo Collegio ritiene, quindi, di non poter applicare norme regionali di cui sospetta l'illegittimità costituzionale e, conseguentemente, di non poter parificare i capitoli di spesa richiamati.

Appare, pertanto, rilevante nel giudizio *de quo* (e non manifestamente infondata, come si vedrà al punto seguente), la questione di legittimità costituzionale sollevata in rapporto agli articoli 3, 36, 81, 97 e 117, comma 2, lett. *l*) e *o*), e 119, comma 1, della Costituzione.

9. Quanto alla non manifesta infondatezza, queste sezioni riunite dubitano, innanzitutto, della legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1 e comma 3, della legge regionale n. 11 dell'8 dicembre 2017 per contrasto con l'art. 3 e con l'art. 117, comma 2, lettera *l*), della Costituzione, sotto un duplice profilo.

Le disposizioni della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, qui oggetto di scrutinio, disciplinano un aspetto della retribuzione dei dipendenti regionali e, per tale assorbente profilo, incide dunque sulla materia «ordinamento civile», riservata alla competenza esclusiva dello Stato la cui regolamentazione deve essere uniforme su tutto il territorio nazionale.

Al riguardo, in modo netto statuisce la Corte costituzionale nella sentenza n. 18/2013 censurando una legge regionale (nella specie della Regione Calabria, punto 5.2 del considerato in diritto):

«La disciplina del trattamento economico dei dirigenti di area funzionale deve essere ritenuta compresa nella materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.».

Ciò, di per sé, assume una valenza pregnante e comporta l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale oggetto del presente esame.

Tra le varie e consolidate sentenze della Corte costituzionale che hanno classificato nell'ambito della materia dell'ordinamento civile la disciplina degli aspetti retributivi del pubblico impiego, appare particolarmente significativo citare la decisione n. 61/2014 intervenuta proprio con riferimento allo speciale ordinamento del Trentino-Alto Adige (la parte ricorrente era la Provincia Autonoma di Bolzano che lamentava la lesione della propria competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetti»).

In essa si legge:

«... tale disposizione (art. 9, comma 2, del decreto-legge n. 78/2010, n.d.r.), attenendo alla retribuzione spettante a lavoratori (come i dirigenti della ricorrente Provincia) il cui rapporto è contrattualizzato, è riconducibile alla materia dell'«ordinamento civile». La norma, pertanto, è stata legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva attribuitagli dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. (questa Corte ha affermato che il trattamento economico dei dirigenti pubblici è compreso nella materia dell'«ordinamento civile» già nella sentenza n. 18 del 2013)».

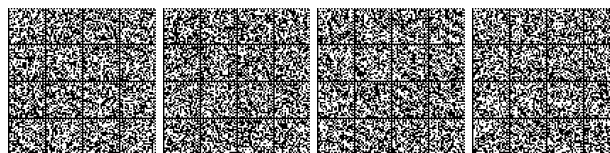
Prosegue la Consulta con lo scrutinio dell'art. 9, comma 3, del decreto-legge n. 78/2010 affermando che

«Tale disposizione, nella parte in cui concerne il personale dirigenziale regionale e provinciale (i cui rapporti di impiego sono tutti contrattualizzati), è riconducibile alla materia dell'«ordinamento civile» (sentenza n. 173 del 2012).

Essa, stabilendo che nei confronti dei titolari di incarichi di livello dirigenziale delle amministrazioni pubbliche non si applicano le disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi, rafforza il principio già affermato dall'art. 24 del decreto legislativo n. 165 del 2001, a norma del quale il trattamento economico corrisposto ai dirigenti pubblici remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti, nonché qualsiasi incarico ad essi attribuito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa.

Si tratta di disciplina diretta a conformare due degli istituti del rapporto di lavoro che lega i dirigenti alle pubbliche amministrazioni di appartenenza: il trattamento economico e il regime di esclusività».

Ad analoghe conclusioni sono pervenute anche varie altre decisioni della Corte costituzionale (*cf.* sentenze n. 160/2017, n. 72/2017, n. 211/2014, n. 201/2013, n. 286/2013, n. 225/2013, n. 290/2012, n. 215/2012, n. 339/2011, n. 77/2011, n. 332/2010 e n. 151/2010).



10. D'altra parte, neppure le particolari prerogative autonomistiche riconosciute dallo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670) e dalle relative norme di attuazione (in particolare il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266) consentono di superare o derogare la competenza esclusiva dello Stato nella materia in esame (ordinamento civile), come peraltro già evidenziato dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 61/2014.

Dispone infatti l'art. 4 dello Statuto di autonomia che «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali - tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali - nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha la potestà di emanare norme legislative nelle seguenti materie: 1) ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto».

Sono quindi fissati dallo Statuto chiari limiti alla potestà legislativa «primaria» della regione, anche nella materia «ordinamento degli uffici regionali e del personale», che, in particolare, richiama il legislatore regionale (e provinciale) al rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica ed impone l'armonia con la Costituzione ed i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

In tal senso, anche il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento) all'art. 2 (Rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale) dispone esplicitamente l'obbligo per il legislatore regionale (e provinciale) di adeguare la propria legislazione ai principi e alle norme costituenti i limiti indicati dal ridetto art. 4 dello Statuto speciale.

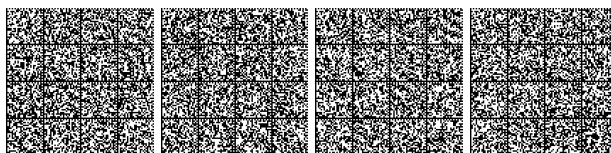
Testualmente, così recita l'art. 2 del decreto legislativo n. 266/1992: «1. [Omissis] la legislazione regionale e provinciale deve essere adeguata ai principi e norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello Statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella *Gazzetta Ufficiale* o nel più ampio termine da esso stabilito. Restano nel frattempo applicabili le disposizioni legislative regionali e provinciali preesistenti».

In tale prospettiva, appare quindi rilevante richiamare i «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e le «norme fondamentali di riforma economico sociale della Repubblica» che hanno regolato la materia in esame. Assumono quindi rilevanza le disposizioni recate dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421 (delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), secondo cui all'art. 2, comma 1, lettera o),

«1. Il Governo della Repubblica è delegato a emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi, diretti al contenimento, alla razionalizzazione e al controllo della spesa per il settore del pubblico impiego, al miglioramento dell'efficienza e della produttività, nonché alla sua riorganizzazione; a tal fine è autorizzato a: [...] o) procedere alla abrogazione delle disposizioni che prevedono automatismi che influenzano il trattamento economico fondamentale ed accessorio, e di quelle che prevedono trattamenti economici accessori, settoriali, comunque denominati, a favore di pubblici dipendenti sostituendole contemporaneamente con corrispondenti disposizioni di accordi contrattuali anche al fine di collegare direttamente tali trattamenti alla produttività individuale e a quella collettiva ancorché non generalizzata ma correlata all'apporto partecipativo, raggiunte nel periodo, per la determinazione delle quali devono essere introdotti sistemi di valutazione e misurazione, ovvero allo svolgimento effettivo di attività particolarmente disagiate ovvero obiettivamente pericolose per l'incolumità perso dannose per la salute; prevedere che siano comunque fatti salvi i trattamenti economici fondamentali ed accessori in godimento aventi natura retributiva ordinaria o corrisposti con carattere di generalità per ciascuna amministrazione o ente; prevedere il principio della responsabilità personale dei dirigenti in caso di attribuzione impropria dei trattamenti economici accessori».

In particolare, il successivo art. 2, comma 2, qualifica espressamente le disposizioni recate dal testo di legge e dai relativi decreti delegati, imponendone la natura di «principi fondamentali» (ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, testo previgente) e di «norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica». Testualmente così recita l'articolo, riferendosi proprio alle regioni a Statuto speciale ed alle province autonome:

«2. Le disposizioni del presente articolo e dei decreti legislativi in esso previsti costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. I principi desumibili dalle disposizioni del presente articolo costituiscono altresì per le Regioni a Statuto speciale e per le Province Autonome di Trento e di Bolzano norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica».



Analogamente, l'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 165/2001, attuativo del citato art. 2 della legge n. 421/1992, dispone quanto segue:

«Le disposizioni del presente decreto costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. Le Regioni a Statuto ordinario si attengono ad essi tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti. I principi desumibili dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e successive modificazioni, e dall'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni ed integrazioni, costituiscono altresì, per le Regioni a Statuto speciale e per le Province Autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica».

Ne deriva che l'art. 4, comma 1 e comma 3, della legge regionale n. 11 del 18 dicembre 2017, oltre ad aver preteso di disciplinare una materia di esclusiva competenza statale (ordinamento civile), ha pure violato i limiti recati dal ridetto art. 4 dello Statuto di autonomia.

11. Ancora, la qualificazione delle disposizioni statali citate quali «principi fondamentali» e «norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica» è idonea a determinare altresì la violazione dell'art. 3 della Costituzione (principi di uguaglianza e ragionevolezza), nella parte in cui l'art. 4 della legge regionale n. 11/2017 consolida un ordinamento del tutto *sui generis* per i dipendenti della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige che, diversamente da tutti i dipendenti pubblici del restante territorio nazionale, mantengono la retribuzione di posizione e l'indennità di direzione (dal 1° gennaio 2018 l'indennità di posizione) anche se non ricoprono più le pertinenti posizioni apicali dirigenziali o direttive.

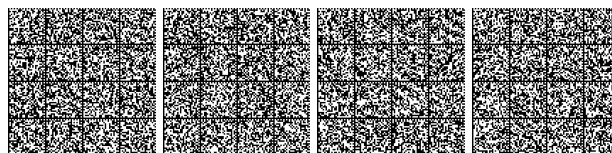
È ben noto, per essere stato anche più volte riaffermato da codesta Ecc.ma Corte (Corte costituzionale, sentenza n. 151/2010) che la disciplina del rapporto di lavoro del dipendente pubblico, anche regionale - ora contrattualizzato - rientra appunto nella materia dell'ordinamento civile. Detta disciplina, ad evitare ingiustificate disparità di trattamento tra i dipendenti di diversi soggetti pubblici datoriali, deve essere «uniforme sul territorio nazionale e imporsi anche alle regioni a Statuto speciale» (Corte costituzionale, sent. cit.). A tale esigenza di uniformità si ispira evidentemente l'espressa previsione contenuta nel ridetto art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 165/2001, secondo la quale i principi desumibili dalla legge di delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (legge n. 421/1992 cit., art. 2, comma 1, lett. d e comma 2) «costituiscono [Omissis] per le regioni a Statuto speciale e per le Province Autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica».

Orbene, nel regolare questa peculiare conservazione da parte del dipendente pubblico di indennità legate alle funzioni e responsabilità dell'incarico precedentemente rivestito, le norme regionali si pongono in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento e le ore menzionate «norme fondamentali».

12. Sempre con riferimento all'art. 2 della legge n. 421/1992 ed al conseguente art. 7, comma 5, del decreto legislativo n. 165/2001 in base al quale «Le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese» va evidenziato che lo Stato, ponendo i basilari fondamenti normativi per coordinare la finanza pubblica (art. 117, comma 3, Cost.) - incluse le norme generali sul trattamento economico dei pubblici impiegati - sia titolare della relativa potestà proprio al fine dell'esercizio della suddetta funzione di coordinamento finanziario, anche in chiave di controllo ed indirizzo degli effetti economici derivanti dalle norme in tema di finanza pubblica.

Appare, pertanto, chiaro il senso del divieto, imposto dal legislatore con la legge n. 421/1992 e con il decreto legislativo n. 165/2001, di automatismi che influenzano il trattamento economico fondamentale ed accessorio, e del correlativo obbligo di collegare i trattamenti economici alla produttività individuale «per modo che a fronte della prestazione (aumento retributivo fisso od accessorio) corrisponda, secondo l'operare del sinallagma, una controprestazione economicamente valutabile, qual è l'incremento della produttività. Nella fattispecie in esame la trasformazione di una quota di indennità in assegno personale pensionabile fisso e continuativo comporta, invece, l'attribuzione al dipendente, all'atto della cessazione dell'incarico dirigenziale o di coordinamento, di un incremento automatico della retribuzione fondamentale, spesa priva di utilità per l'amministrazione, in quanto non correlata ad alcun incremento della prestazione resa, ma, al contrario, alla sua diminuzione quantitativa e qualitativa, svolgendo, il dipendente che è cessato dalle funzioni dirigenziali, le ordinarie mansioni di funzionario. Infatti, in assenza della carriera dirigenziale, le funzioni di dirigente sono assegnate a funzionari dell'amministrazione provinciale che, al termine delle stesse, tornano ad essere funzionari ed a svolgere le correlate mansioni.

In tal senso si è pronunciata la sezione giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Bolzano, con la sentenza del 15 dicembre 2017, n. 52, in ordine a una fattispecie di responsabilità per danno erariale nei confronti dei componenti della delegazione pubblica, firmatari dei contratti collettivi vigenti per la Provincia Autonoma di Bolzano



(analoghi contratti collettivi sono in vigore anche per la Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol), che disciplinavano il meccanismo della trasformazione delle indennità erogate in assenza del relativo incarico.

13. Nei termini appena prospettati, le norme censurate con la presente ordinanza si pongono altresì in contrasto con i principi costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento, declinato come economicità, efficienza ed efficacia (art. 97, comma 2, Cost.), nonché di quello della proporzionalità della retribuzione rispetto «alla quantità e alla qualità dell'attività prestata» (art. 36, comma 1, Cost.).

In particolare, il concetto di giusta retribuzione di cui all'art. 36 della Costituzione, che, interpretato inizialmente come norma meramente programmatica, ha assunto negli anni una valenza di norma immediatamente precettiva, deve essere inteso non solo nel senso di garanzia di uno standard minimo di retribuzione per il lavoratore, ma anche come fonte di un divieto di erogare nel rapporto di lavoro pubblico (la cui disciplina è permeata dall'esigenza di un uso rigoroso del denaro della collettività, in conformità al canone costituzionale di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione della pubblica amministrazione) incrementi retributivi sulla base di meri meccanismi automatici privi di ogni correlazione con l'attività effettivamente prestata.

14. D'altro canto, il principio di effettività delle prestazioni, quale corollario del valore costituzionale di proporzionalità della retribuzione espresso dall'art. 36 Cost., costituisce una prescrizione generale e di palese evidenza che crea un nesso inscindibile di corrispettività tra le funzioni rese e la retribuzione delle stesse.

Detto principio viene recepito, come già visto, a livello di legislazione statale dall'art. 7, comma 5, del decreto legislativo n. 165/2001, che si configura come norma interposta, secondo cui:

«Le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese».

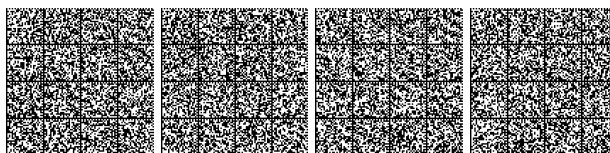
Questo principio è, tra l'altro, costantemente richiamato dalla giurisprudenza amministrativa in materia di indennità di funzioni dirigenziali.

Il Consiglio di Stato ha infatti avuto modo di statuire che:

«l'indennità di funzione dirigenziale è connessa all'effettivo esercizio delle funzioni e non può in nessun caso essere mantenuta e corrisposta ad un dirigente che attraverso un provvedimento di mobilità (quale, nel caso il comando presso altra amministrazione) venga a perdere l'effettivo esercizio della funzione stessa. [Omissis] Essa ha, quindi, come presupposto che il dirigente sia preposto alla direzione di una struttura, settore o servizio e ha quale causa la remunerazione delle prestazioni svolte quale responsabile della struttura. Non può, pertanto, essere attribuita in mancanza dell'assegnazione di funzioni di direzione di struttura, settore o servizio.» (Cons. Stato, sezione V, sentenza n. 6686/2011).

Ma anche la giurisprudenza contabile ha in più occasioni affermato tali principi. In particolare, appare utile citare la sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale Toscana, n. 523/2009, secondo cui «nell'attuale sistema di pubblico impiego privatizzato le posizioni organizzative si traducono nell'attribuzione (retribuita con specifica indennità) di compiti ad impiegati apicali non dirigenti, che richiedono lo svolgimento di funzioni con assunzione diretta di elevata responsabilità necessarie o opportune per una migliore gestione organizzativa (Corte conti sezione giurisdizionale Regione Lombardia 10 marzo 2006 n. 172 [Omissis]). È evidente la distinzione tra trattamento economico fondamentale «emolumento fisso, continuativo, costante e generale» e la natura accessoria di altri emolumenti (nella specie indennità di posizione) in cui è evidenziata la finalità retributiva sulla base degli obiettivi e di altri parametri soggettivi (in termini sezione I centr. 15 luglio 2008 n. 322, sezione giurisdizionale Regione Veneto 7 dicembre 2006 n. 1158 e sezione giurisdizionale Regione Lombardia 8 luglio 2008 n. 457)».

15. Pare utile ricordare che, a livello di dirigenza statale, l'art. 62 del C.C.N.L. della dirigenza dell'area I del 21 aprile 2006, recava la c.d. «clausola di salvaguardia», secondo cui i dirigenti avevano diritto di conservare, in una determinata percentuale, la retribuzione di posizione corrisposta in relazione al precedente incarico, nel caso di attribuzione di incarico di fascia inferiore. Si potrebbe qui riproporre l'efficace espressione utilizzata dalla sezione di controllo per la Regione Sicilia che, nella deliberazione n. 10/2010/prev., ha affermato, sia pure con riferimento ad un contesto normativo differente, che le clausole di salvaguardia avrebbero l'inammissibile effetto di trasformare di fatto un «incarico» in «qualifica». Esattamente come si verifica nel caso dei dipendenti regionali che, pur cessando di ricoprire incarichi apicali, continuano a percepire parte del trattamento economico precedentemente in godimento.



Con specifico riferimento alla citata disposizione del C.C.N.L. Dirigenza, la Corte dei conti nel 2009, con la delibera n. 6 della sezione di controllo sulla gestione, intitolata «L'attuazione della clausola di salvaguardia di cui all'art. 62, comma 2, del C.C.N.L. relativo al personale dirigenziale dell'area I», aveva sottolineato la necessità di provvedere «al più presto alla cancellazione del [...] art. 62 dall'ordinamento», rappresentando quanto segue:

«È, dunque, innegabile che la disposizione del Contratto collettivo, interrompendo il nesso esistente tra incarico e retribuzione spettante, abbia fortemente inciso sul rapporto sinallagmatico tra «funzioni attribuite e connesse responsabilità» voluto dal legislatore e stigmatizzato dall'art. 24 del decreto legislativo n. 165 del 2001 immettendo, come già evidenziato dalle sezioni riunite, una sorta di “divieto di *reformatio in peius*”, in palese contrasto anche con l'ultimo periodo del primo comma del precedente art. 19 che dispone l'inapplicabilità dell'art. 2103 del codice civile al conferimento degli incarichi ed al passaggio ad incarichi diversi [Omissis] l'art. 62, a sua volta, contrasta con l'art. 19 del decreto legislativo n. 165 del 2001, il cui primo comma, com'è noto, sancisce l'inapplicabilità dell'art. 2103 del codice civile al conferimento degli incarichi, ed il cui secondo comma richiama il successivo art. 24, che impone la correlazione tra trattamento economico accessorio da un lato, e funzioni attribuite e connesse responsabilità, dall'altro. Tali norme, in virtù del comma 12-*bis*, introdotto nel primo dei citati articoli dalla legge n. 145 del 2002, sono da ritenere inderogabili dai contratti collettivi. Si tratta di norme di particolare rilevanza, che, fra l'altro, non possono essere violate dalla contrattazione collettiva in forza del comma 12-*bis* del medesimo art. 19, che, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. n) della legge n. 145 del 2002, ha rafforzato tutte le disposizioni dettate nel testo dell'articolo, e in quelli ivi richiamati, prevedendone l'inderogabilità da parte della contrattazione collettiva».

Detta clausola di salvaguardia risulta oggi eliminata per effetto dell'art. 9, comma 32, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, secondo cui:

«A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 che, alla scadenza di un incarico di livello dirigenziale, anche in dipendenza dei processi di riorganizzazione, non intendono, anche in assenza di una valutazione negativa, confermare l'incarico conferito al dirigente, conferiscono al medesimo dirigente un altro incarico, anche di valore economico inferiore. Non si applicano le eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli».

16. Il contrasto delle norme oggetto di scrutinio con l'art. 117, comma 2, lett. l), della Costituzione si apprezza anche sotto un secondo profilo.

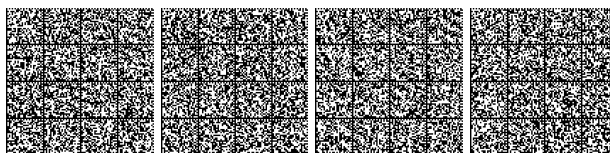
Infatti, a seguito della privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, la materia in esame rientra, come è già stato sopra evidenziato, nell'ambito dell'ordinamento civile riservato allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione. Riserva esercitata, nel caso di specie, mediante il decreto legislativo n. 165/2001 che rinvia, al riguardo, alla contrattazione collettiva.

Inoltre, secondo il costante orientamento di questa Corte, a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego - operata dall'art. 2 della legge n. 421/1992, dall'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), e dai decreti legislativi emanati in attuazione di dette leggi di delega - la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva.

In particolare, dall'art. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, del decreto legislativo n. 165/2001 emerge il principio per cui il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi, di tal che la disciplina di detto trattamento e, più in generale, quella del rapporto di impiego pubblico rientra, si ribadisce, nella materia «ordinamento civile» riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

In argomento lo Stato risulta essere intervenuto, tra l'altro, adottando l'art. 45 del decreto legislativo n. 165/2001 che ha fissato il basilare principio per cui il trattamento economico fondamentale e accessorio è definito dai contratti collettivi.

Dunque la scelta del legislatore statale, l'unico competente in materia, è stata quella di sottrarre alla fonte legislativa ogni diretta attribuzione al riguardo, demandando al procedimento di contrattazione, con le correlate garanzie esistenti - anche in ordine alla compatibilità dei relativi costi e, pertanto, alla sostenibilità della spesa pubblica - la possibilità di intervenire anche su eventuali incrementi del trattamento accessorio. Anche la posizione dei dipendenti regionali è attratta dalla citata disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001; per cui anche per il personale delle regioni il rapporto di impiego è regolato dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da questa operato, dalla contrattazione collettiva.



La possibilità, pertanto, che con legge regionale si vada a modificare un aspetto fondamentale del rapporto di lavoro subordinato, nell'ambito del pubblico impiego, quale è l'aspetto retributivo, non risulta affatto ammissibile posto che operando in tale modo si incide in ambito contrattuale, ovvero in un segmento riconducibile all'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, come già messo in luce, in più occasioni, dalla Corte costituzionale (sentenza 22 dicembre 2011, n. 339).

La Corte costituzionale ha, infatti, statuito - occupandosi di una legge regionale che disponeva l'aumento del trattamento economico accessorio - che la norma impugnata «disciplina un aspetto del trattamento economico dei dipendenti della regione, il cui rapporto d'impiego è stato privatizzato (*ex plurimis*: sentenza n. 77 del 2011, punto 3 del considerato in diritto), sicché rientra nella materia dell'ordinamento civile, come si desume, del resto, dall'art. 45, comma 1, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, con conseguente violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l), Cast.» (Corte costituzionale, sentenza n. 339/2011).

La contrattazione collettiva non può, comunque, mai porsi in contrasto con i principi fondamentali dettati dalla Costituzione e dalle leggi, ivi compresi i vincoli imposti per fini di controllo della spesa pubblica, ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo n. 165/2001, i cui precetti, quale quello della correlazione del trattamento economico accessorio all'effettività delle prestazioni rese, «costituiscono disposizioni a carattere imperativo», ai sensi dell'art. 2, comma 2.

17. In tal senso, occorre richiamare gli ultimi tre giudizi di parifica (per gli esercizi finanziari 2014, 2015 e 2016), nei quali queste sezioni riunite hanno dichiarato la nullità di disposizioni di contratti collettivi di intercomparto e di comparto per la Provincia Autonoma di Bolzano, analoghi ai contratti collettivi in vigore per il personale della Regione. Si poneva, difatti, «la questione della compatibilità delle suddette norme di contrattazione collettiva col divieto di erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese, come da disposizione di cui all'art. 7, comma 5, del decreto legislativo n. 165/2001 [*Omissis*]. Le attuali previsioni contrattuali, limitatamente alle indennità corrisposte ai funzionari senza incarico dirigenziale, paiono affette da nullità alla luce del principio espresso dal richiamato art. 7, comma 5, del decreto legislativo n. 165/2011, [*Omissis*] con disposizione che ai sensi dell'art. 1, comma 3, del citato decreto costituiscono principio fondamentale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. Infatti, il comma 3-*quinquies* dell'art. 40 del medesimo decreto legislativo, prevede espressamente il divieto per le pubbliche amministrazioni di ...sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate [*Omissis*]». E ancora «Il Giudicante, nel prendere atto che la materia è stata ora ridisciplinata con norma che appare confliggere con la competenza esclusiva dello Stato in materia, non ritiene di poter esprimere un giudizio positivo in ordine alla regolarità degli impegni e dei pagamenti effettuati nel corso del 2014, relativamente alle sole indennità corrisposte in assenza di incarico dirigenziale» (pag. 199 e ss. della Relazione sul rendiconto generale della Provincia Autonoma di Bolzano - esercizio finanziario 2014).

18. Per dette ragioni appare possibile anche un conflitto delle disposizioni regionali con l'art. 119 letto in combinato disposto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione. Si evidenzia al riguardo che lo Stato, ponendo i basilari fondamenti normativi per coordinare la finanza pubblica, incluse le norme generali sul trattamento economico dei pubblici impiegati, è titolare della relativa potestà proprio al fine dell'esercizio della suddetta funzione di coordinamento finanziario, anche in chiave di controllo ed in ogni diretta attribuzione al riguardo dirizzo degli effetti economici derivanti dalle norme in tema di finanza pubblica.

Il legislatore statale è dunque chiamato a porre in essere strumenti efficaci di coordinamento e controllo di tutte le componenti della finanza pubblica, che, senza pregiudicare l'autonomia degli enti territoriali, assicurino tuttavia un'evoluzione delle entrate e delle spese (ivi compresa, soprattutto, la spesa in tema di personale) coerente con gli obiettivi che il Governo e il Parlamento hanno fissato negli strumenti di programmazione economico-finanziaria a livello nazionale e comunitario.

Nel caso di specie, infatti, la Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol con propria legge ha incrementato la spesa pubblica in tema di personale, spesa che, secondo la giurisprudenza costituzionale, non è minuta voce di dettaglio delle spese, ma si presenta come fondamentale aggregato della spesa corrente. In tal senso, emerge con ancor maggior vigore l'importanza che assume il controllo della spesa del personale al fine di conseguire obiettivi di finanza pubblica interni e comunitari.



Dunque, le relative disposizioni legislative statali assurgono a principio fondamentale, anche nel quadro dell'art. 117 Cost., atteso il carattere finalistico dell'azione di coordinamento della finanza pubblica (Corte costituzionale, sent. n. 108/2011; *cf.* anche la sent. n. 217/2012 e la sent. n. 61/2014).

Del resto è stato affermato, ripetutamente, che i vincoli discendenti da principi di coordinamento della finanza pubblica devono essere rispettati anche dalle regioni ad autonomia speciale (Corte costituzionale, sentenza 18 gennaio 2013, n. 3, in merito a legge della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia). Dunque, se a livello statale sono state disegnate predeterminate regole per la fissazione del trattamento retributivo, anche accessorio, mediante istituti peculiari, quale la contrattazione collettiva, è evidente che tale meccanismo sia stato disegnato al fine della concreta realizzazione di quel coordinamento voluto dalla Costituzione ed intestato innanzitutto allo Stato e che lo stesso debba essere osservato da parte dei legislatori regionali, posto che altrimenti la finalità di coordinamento e controllo della spesa pubblica sarebbe frustrata.

19. L'art. 4 della legge regionale n. 11/2017 si appalesa altresì in contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. o), della Costituzione, nella parte in cui prevede al comma 1 la trasformazione delle indennità, alla cessazione dell'incarico, in assegno personale pensionabile in base al sistema retributivo.

L'art. 6 dello Statuto speciale vigente per il Trentino-Alto Adige attribuisce alla regione, nelle materie concernenti la previdenza e le assicurazioni sociali, la sola «facoltà di emanare norme legislative allo scopo di integrare le disposizioni delle leggi dello Stato». Conseguentemente, le disposizioni introdotte dall'art. 4 della legge all'esame violano l'art. 117, comma 2, lettera o) della Costituzione, che devolve alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia previdenza sociale.

Una simile previsione, del resto, comporta impatti significativi sul meccanismo di calcolo del trattamento di quiescenza non preventivati dal legislatore nazionale al momento della riforma del sistema pensionistico. Tale disposizione, oltre a potere produrre eventuali futuri effetti emulativi, contrasta con l'art. 3 della Costituzione, per violazione del principio di uguaglianza; ciò in quanto il personale di tutte le amministrazioni pubbliche e private si troverebbe di fronte ad una diversità di trattamento.

In tema di previdenza, l'orientamento della Corte costituzionale è stato omogeneo nel corso degli anni, nella chiara affermazione della esclusiva competenza statale in materia. Da ultimo, con la sentenza n. 98/2013, la Corte ha censurato il legislatore regionale per il fatto di richiamare ed utilizzare «del tutto impropriamente istituti tipici di previdenza sociale, congegnati dallo Stato (nell'esercizio della sua competenza esclusiva) per soddisfare altre finalità».

La Consulta ha contestualmente ribadito che solo lo Stato può estendere l'ambito soggettivo e/o oggettivo di applicazione di disposizioni che rientrano in materie di competenza legislativa esclusiva statale, tra cui specificamente quello della previdenza sociale. Tale principio era, tra l'altro, già stato affermato nella sentenza n. 325/2011, che censura l'estensione dell'ambito di applicazione della disciplina previdenziale statale relativa al personale delle pubbliche amministrazioni ai dipendenti pubblici nominati assessori regionali, in quanto «non spetta alla legislazione regionale disporre una equiparazione del trattamento previdenziale degli assessori regionali non consiglieri con quello degli assessori che ricoprono la carica di consigliere. Ove tale equiparazione fosse effettuata con legge regionale, come nel caso in esame, non solo si avrebbe una lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, ma si determinerebbero difformità nella disciplina del trattamento previdenziale dei dipendenti pubblici da una regione all'altra».

Il richiamo alla necessità di una disciplina inevitabilmente unitaria è presente anche nella sentenza n. 189/2011, in merito all'equiparazione, ai fini contributivi, al lavoro subordinato del servizio prestato in via precaria dal personale assunto per chiamata fiduciaria nelle segreterie particolari degli amministratori regionali: tale disposizione, nell'attribuire ad un rapporto di lavoro essenzialmente precario una qualificazione di lavoro subordinato, ai fini pensionistici, incide in modo chiaro nella materia della «previdenza sociale» che, in base a quanto disposto dall'art. 117, comma 2, lett. o), Cost., rientra nella competenza esclusiva dello Stato.

Già con la legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), il sistema previdenziale è stato ridefinito alla stregua di criteri di calcolo dei trattamenti pensionistici commisurati alla contribuzione. E, successivamente, il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), dispone all'art. 24, comma 2, che «a decorrere dal 1° gennaio 2012, con riferimento alle anzianità contributive maturate a decorrere da tale data, la quota di pensione corrispondente a tali anzianità è calcolata secondo il sistema contributivo».

È di macroscopica evidenza l'illegittimità costituzionale di una norma che correla il calcolo del trattamento pensionistico delle suddette indennità dei dipendenti pubblici regionali al sistema retributivo, invece che a quello contributivo, sistema di calcolo quest'ultimo introdotto allo scopo di favorire il riequilibrio finanziario e di rimuovere le spe-



requazioni e le diseguaglianze provocate dal calcolo retributivo (relazione dell'undicesima Commissione permanente, lavoro e previdenza sociale, al disegno di legge di riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare del 1995). Un meccanismo così strutturato entra ulteriormente in conflitto con l'art. 36, comma 1, della Costituzione, norma che si declina anche nel principio di proporzionalità fra trattamento pensionistico e quantità e qualità del lavoro prestato durante il servizio attivo (Corte costituzionale, sentenza n. 82/2017).

Ed oltre a ciò, la determinazione, ai fini pensionistici, con il sistema retributivo delle indennità percepite dai dipendenti regionali va inopinatamente ad impattare anche sugli equilibri di bilancio dell'Ente previdenziale del pubblico impiego (Inps) causando un inutile aggravio di spesa pensionistica.

20. Siffatta prospettazione appare ulteriormente corroborata da quanto si legge in una nota dell'agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (nota prot. 2863/07 del 14 marzo 2007), menzionata a pag. 201 della Relazione di queste sezioni riunite sul rendiconto generale della Provincia Autonoma di Bolzano - esercizio finanziario 2014:

«L'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, con nota prot. 2863/07 del 14 marzo 2007, indirizzata alla Procura regionale di Bolzano della Corte dei conti, ha osservato - premesso che da una analisi dei testi contrattuali vigenti non risultano in ambito nazionale discipline di contenuto identico o analogo a quelle locali - che “ ... come più volte evidenziato dall'Inpdap, non spetta alla sede contrattuale esprimere giudizi in ordine alla pensionabilità o meno dei vari trattamenti economici, in quanto trattasi di un aspetto che rientra nella autonoma capacità di valutazione e decisione riconosciuto all'ente previdenziale direttamente dalla legge”».

21. Da ultimo, in conformità alla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, queste sezioni riunite ritengono di dover verificare se siano possibili ipotesi interpretative delle citate disposizioni regionali che consentano di superare i dubbi di costituzionalità sopra esposti.

Si ritiene, tuttavia, che non vi siano spazi per un'interpretazione costituzionalmente orientata, poiché qualsivoglia approccio esegetico è inibito dal carattere perentorio delle disposizioni, alla stregua anche della chiara *voluntas legis* del legislatore regionale, che detta una disciplina di dettaglio per il futuro e salvaguarda l'assetto contrattuale preesistente, nonché dalla mancanza nell'ordinamento di norme e principi in grado di consentire di emendare le norme regionali con l'ausilio dell'analogia.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, visti gli articoli 81, 119 e 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;

Visto l'art. 10 del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305;

Visto l'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1 e comma 3, della legge regionale 18 dicembre 2017, n. 11, in riferimento ai parametri stabiliti dagli artt. 3, 36, 81, 97, 117, comma 2, lett. l) e lett. o), e 119, comma 1, della Costituzione.

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

Dispone che, a cura della Segreteria delle sezioni riunite, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sia notificata al Presidente della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e al Procuratore regionale quali parti in causa e sia comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

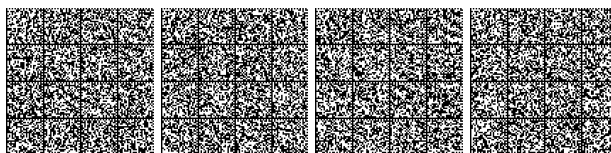
Così deciso in Bolzano, nella Camera di consiglio del giorno 28 giugno 2018.

Il presidente: RÖSSLER

L'estensore: LENTINI

Depositato in Segreteria l'8 agosto 2018

Il dirigente: DI MARSICO



ÜBERSETZUNG

Verfügung Nr. 5/SS.RR./2018



REPUBLIK ITALIEN IM NAMEN DES ITALIENISCHEN VOLKES

Rechnungshof Vereinigte Sektionen für die Region Trentino-Alto Adige/Südtirol

unter dem Vorsitz des Präsidenten Josef Hermann Rössler
und zusammengesetzt aus den Richtern:

Anna Maria Rita LENTINI	Präsident der Sektion
Irene THOMASETH	Rat
Alessandro PALLAORO	Rat
Tullio FERRARI	Rat
Massimo AGLIOCCHI	Erster Referendar
Alessia DI GREGORIO	Erster Referendar

hat folgenden

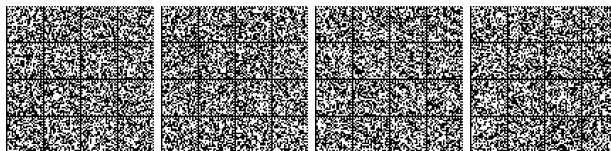
VERFÜGUNG

bei der gerichtlichen Billigung der allgemeinen Rechnungslegung der Autonomen Region Trentino-Alto Adige/Südtirol über das Finanzjahr 2017 getroffen:

nach Einsichtnahme in die Artikel 100, zweiter Absatz, und 103, zweiter Absatz, der Verfassung;

nach Einsichtnahme in die Artikel 134 der Verfassung, in Artikel 1 des Verfassungsgesetzes vom 9. Februar 1948, Nr. 1, und in Artikel 23 des Gesetzes vom 11. März 1953, Nr. 87;

nach Einsichtnahme in die Artikel 3, 36, 81, 97, 117, zweiter Absatz, Buchstaben l) und o), und 119, erster Absatz der Verfassung;



nach Einsichtnahme in den vereinheitlichten Text der Verfassungsgesetze betreffend das Sonderstatut der Region Trentino-Alto Adige/Südtirol, genehmigt mit Dekret des Präsidenten der Republik vom 31. August 1972, Nr. 670, und in die entsprechenden Durchführungsbestimmungen;

nach Einsichtnahme in das Dekret des Präsidenten der Republik vom 15. Juli 1988, Nr. 305, in geltender Fassung, mit Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatuts für die Region Trentino-Alto Adige/Südtirol betreffend die Errichtung der Kontrollsektionen des Rechnungshofes von Trient und Bozen und das ihnen zugeteilte Personal;

nach Einsichtnahme in den Einheitstext der Gesetze über den Rechnungshof, genehmigt mit königlichem Dekret vom 12. Juli 1934, Nr. 1214, in geltender Fassung;

nach Einsichtnahme in das Gesetzesdekret vom 10. Oktober 2012, Nr. 174, mit Abänderungen umgewandelt in das Gesetz vom 7. Dezember 2012, Nr. 213;

nach Einsichtnahme in das Regionalgesetz vom 18. Dezember 2017, Nr. 11 (Regionales Stabilitätsgesetz 2018);

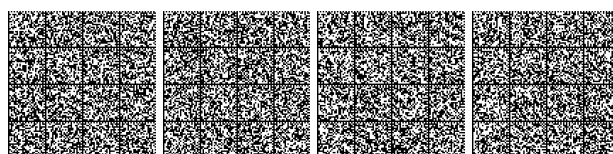
nach Einsichtnahme in das gesetzesvertretende Dekret vom 30. März 2001, Nr. 165, in geltender Fassung (allgemeine Bestimmungen zur Ordnung der Arbeit in Abhängigkeit von den öffentlichen Verwaltungen);

nach Einsichtnahme in das Schreiben RATAA/0009107/27/04/2018-P mit dem die Autonome Region Trentino-Alto Adige/Südtirol dem Rechnungshof die allgemeine Rechnungslegung über das Haushaltsjahr 2017, einschließlich der Erfolgsrechnung und dem Vermögensstand, zusammen mit dem Bericht über die Gebarung übermittelt hat;

nach Einsichtnahme in das Dekret vom 1. Juni 2018, Nr. 5, mit dem der Präsident der Vereinigten Sektionen für die Region Trentino-Alto Adige/Südtirol die Sitzung mit der Regionalverwaltung zum rechtlichen Gehör über die Bemerkungen des Untersuchungsrichters für den 19. Juni einberufen hat;

nach Einsichtnahme in das der Autonomen Region Trentino-Alto Adige/Südtirol übermittelte Schreiben des Untersuchungsrichters vom 18. Juni 2018, Prot. Nr. 563;

nach Einsichtnahme in den Bericht über die oben genannte Sitzung (Schreiben Nr.



0000045-28/06/2018-SSRRTAA);

nach Einsichtnahme in das von der Autonomen Region Trentino-Alto Adige/Südtirol übermittelte Schreiben Prot. Nr. 13041 vom 21. Juni 2018;

nach Einsichtnahme in die Verfügung vom 1. Juni 2018, Nr. 1, mit dem der Präsident der Vereinigten Sektionen für die Region Trentino-Alto Adige/Südtirol die Sektionen für den 28. Juni 2018 zur gerichtlichen Billigung der allgemeinen Rechnungslegung der Autonomen Region Trentino-Alto Adige/Südtirol über das Haushaltsjahr 2017 einberufen hat;

nach Einsichtnahme in die am 13., 20. und 28. Juni 2018 von der regionalen Staatsanwaltschaft bei der Rechtsprechungssektion für die Region Trentino-Alto Adige/Südtirol, mit Sitz in Trient, hinterlegten Schlussanträge;

nach Einsichtnahme in die Entscheidung Nr. 2/PARI/2018, mit der die Vereinigten Sektionen die Rechnungslegung der Autonomen Region Trentino-Alto Adige/Südtirol über das Haushaltsjahr 2017 teilweise gebilligt haben;

Zum Sachverhalt

Mit Schreiben RATAA/0009107/27/04/2018-P, hat der Präsident der Autonomen Region Trentino-Alto Adige/Südtirol dem Rechnungshof den Entwurf der Allgemeinen Rechnungslegung der Region über das Haushaltsjahr 2017, zusammen mit der Erfolgsrechnung und dem Vermögensstand, einschließlich des Berichts über die Gebarung und Anhang, zur gerichtlichen Billigung übermittelt.

Der Gesetzentwurf zur Allgemeinen Rechnungslegung 2017 wurde von der Regionalregierung in der Sitzung vom 28. Juni 2018 mit Beschluss Nr. 129 genehmigt.

Die Prüfung der von der Region übermittelten Unterlagen hat es erlaubt festzustellen, dass im Laufe von 2017 Geldmittel für auf das Ruhegeld anrechenbare persönliche Zulagen, ohne Auftrag zur Leitung der Organisationsstrukturen oder der entsprechenden Untergliederungen, aufgrund der Umwandlung des Funktionsgehaltes und der Direktionszulage in Anwendung der Kollektivverträge zweckgebunden und ausgezahlt wurden, und zwar im Ausmaß von insgesamt 30.122,89 Euro, davon 19.407,06 Euro auf dem Kapitel U01101.0000, 2.323,49 Euro auf



dem Kapitel U01101.0450, 5.845,40 Euro auf dem Kapitel U01101.0030, 699,83 Euro auf dem Kapitel U01101.0480 und 1.847,11 Euro auf dem Kapitel U01101.0630.

Insbesondere berücksichtigt werden der Tarifvertrag vom 27. Februar 2006 betreffend die Führungskräfte der Autonomen Region Trentino-Alto Adige/Südtirol, wirtschaftliches Biennium 2004 – 2005, (wie vom Tarifvertrag der Führungskräfte vom 27. April 2009 abgeändert), dessen Artikel 41, vierter Absatz, wie folgt bestimmt: *„Das Funktionsgehalt wird jährlich gekürzt und in eine ruhegeldfähige persönliche Zulage umgewandelt“*, sowie der Tarifvertrag vom 1. Dezember 2008 betreffend das Personal, ausgenommen die Führungskräfte, der Autonomen Region Trentino-Alto Adige/Südtirol, Vierjahreszeitraum 2008-2011 für den rechtlichen Teil und Zweijahreszeitraum 2008-2009 für den wirtschaftlichen Teil, dessen Artikel 77, vierter Absatz, bezüglich der Direktionszulage Folgendes vorsieht: *„Ab 1. Jänner eines jeden Jahres wird die Direktionszulage jährlich gekürzt und in eine ruhegeldfähige persönliche Zulage umgewandelt. Die Kürzung und die entsprechende Umwandlung erfolgen durch Berechnung von 5% der im Vorjahr für die bekleidete Stellung vorgesehenen Zulage. Die Umwandlung erfolgt weiters bei Ausscheiden aus dem Dienst aus welchem Grund auch immer und in Bezug auf die Dauer des Direktionsauftrages im Kalenderjahr des Ausscheidens. Die Zulage unterliegt den Änderungen der entsprechenden Direktionszulage“* (analoge Bestimmung findet sich im darauffolgenden achten Absatz für den stellvertretenden Direktor).

Diese Ausschüttungen wurden durch das Regionalgesetz vom 18. Dezember 2017, Nr. 11 (Regionales Stabilitätsgesetz 2018) geregelt, dessen Art. 4, erster Absatz folgendermaßen bestimmt: *„Ab 1. Jänner 2018 werden das Funktionsgehalt und die Direktionszulage, die in den jeweiligen Tarifverträgen für das Personal der Region vorgesehen sind, in eine Positionszulage umgewandelt, die aus einem festen und einem veränderlichen Teil besteht. Die Höhe der Positionszulage, deren fester Teil 40 Prozent des Gesamtbetrags derselben entspricht, wird mit Tarifverträgen festgelegt. Nach einem mindestens sechsjährigen Führungsauftrag bei den Organisationsstrukturen oder deren Ämtern wird nach Beendigung desselben nur der feste Teil der Positionszulage in eine aufgrund des gehaltsbezogenen Systems auf das Ruhegehalt anrechenbare persönliche Zulage umgewandelt“*.



Diese Bestimmung entfaltet sofortige Wirksamkeit, da sie die Anreifung *ex nunc* des Rechtes auf Umwandlung der Positionszulage in eine „auf das Ruhegehalt anrechenbare persönliche Zulage“ darstellt.

Außerdem hat der regionale Gesetzgeber im dritten Absatz Folgendes verfügt:

“Die in Anwendung der Tarifverträge bis 1. Jänner 2018 infolge der graduellen Umwandlung des Funktionsgehaltes und der Direktionszulage in eine auf das Ruhegehalt anrechenbare persönliche Zulage bereits entstehenden dienst- und besoldungsrechtlichen Wirkungen bleiben unberührt. Die im Sinne dieses Absatzes bereits angereifte persönliche und auf das Ruhegehalt anrechenbare Zulage ist mit der Positionszulage laut Absatz 1 nicht kumulierbar“.

Diese Zahlungen erscheinen allerdings als rechtswidrig, und zwar sowohl aufgrund ihrer Nichtigkeit, weil sie im Widerspruch zu den zwingenden Vorschriften (dazu genaueres später) der Klauseln der obgenannten Kollektivverträge stehen, welche nach Beendigung des Auftrags die Umwandlung des Funktionsgehalts und der Direktionszulage in eine fixe persönliche und auf das Ruhegeld anrechenbare Zulage vorsehen, als auch wegen des Verdachts der verfassungsmäßigen Rechtswidrigkeit der Bestimmungen gemäß genannten Artikel 4 des Regionalgesetzes Nr.11/2017, welcher den Grundsatz der Umwandlung der bisher nur auf der Ebene der Kollektivverträge geregelten Zulage in eine persönliche Zulage in den Rang der gesetzlichen Rechtsquelle erhebt und die vorherige Regelung im Hinblick auf die von den oben genannten rechtswidrigen Vertragsbestimmungen erzeugten Wirkungen aufrechterhält.

Insbesondere dürften die gegenständlichen Bestimmungen verfassungswidrig sein, weil sie im Widerspruch zu den Artikeln 3, 36, 81, 97 und 117, Absatz 2, Buchstabe l) und o), und 119, Absatz 1, der Verfassung stehen.

Laut Untersuchungsrichter bewirken die Bestimmungen, in dem Teil, in dem sie, bei Beendigung des Auftrages, die Umwandlung des fixen Teils der Positionszulage (an und für sich an die tatsächliche Leitung der Organisationsstrukturen und deren Gliederungen gebunden) in ein persönliches, auf das Ruhegehalt anrechenbares und dauerhaftes Lohnelement für die Zukunft festlegen und für die Vergangenheit bestätigen, bei Beendigung des Auftrages zur Leitung der Organisationsstrukturen,



die Zuerkennung einer automatischen Erhöhung des Grundgehalts zugunsten des Angestellten, was für die Verwaltung eine nutzlose Ausgabe entstehen lässt, da sie nicht an eine Erhöhung der geleisteten Arbeit gebunden ist, sondern, im Gegenteil an eine Abnahme derselben, da die Verantwortung für die Organisationsstruktur weggefallen ist.

Die behandelte Materie würde in den Bereich der Zivilgesetzgebung fallen, als solche sei sie nach Maßgabe des Art. 117, zweiter Absatz, Buchstabe I) der Verfassung dem Staat vorbehalten. Ausschließliche Zuständigkeit die, im Anlassfalle, durch das gesetzesvertretende Dekret Nr.165/2001 wahrgenommen wird, welches in Artikel 7, fünfter Absatz, das unverzüglich greifende Prinzip der Übereinstimmung der Zusatzentlohnungen mit den tatsächlich erbrachten Leistungen festlegt.

Diese Vereinigten Sektionen müssen im Verfahren der Billigung der Kapitel der Personalausgaben (im gegenständlichen Fall Kapitel U01101.0000, Kapitel U01101.0450, Kapitel U01101.0030, Kapitel U01101.0480 und Kapitel U01101.0630) über die Anwendung von Bestimmungen entscheiden, die in Regionalgesetzen enthalten sind und deren Verfassungsmäßigkeit beanstandet wird.

Sollte nämlich die Rechtswidrigkeit der obgenannten, für den Regionalhaushalt relevanten (da insbesondere obgenannter Art. 4, Absatz 3, auch für das Haushaltsjahr 2017 die aufgrund von Vertragsbestimmungen vorgesehenen Umwandlungen von Zulagen in ein persönliches, auf das Ruhegehalt anrechenbares und fixes Lohnelement unbeschadet lässt) Bestimmungen erklärt werden, wären die Zahlungen - bei Beendigung der Leitungsaufträge - der entsprechenden Beträge an die Bediensteten der Region durch keine substantiellen Bestimmungen gedeckt, mit der Möglichkeit, die entsprechenden Kapitel nicht zu billigen, angesichts der Nichtigkeit der Bestimmungen der Kollektivverträge.

Der Untersuchungsrichter hat der Autonomen Region Trentino-Alto Adige/Südtirol mit Schreiben vom 18. Juni 2018, Prot. Nr. 563, die angeführten Kritikpunkte - zwecks Behandlung derselben im Rahmen der Sitzung unter Beteiligung des Regionalstaatanwalts - mitgeteilt.



In der genannten Sitzung hat sich die Region zu den Anmerkungen Untersuchungsrichters geäußert und hervorgehoben, dass *„die Region die Norm analog zur Autonomen Provinz Bozen und zu den Vertragsbestimmungen angewandt hat“*. Die genannten Argumente wurden auch im Schreiben vom 21. Juni 2018, Prot. Nr. 13041 bestätigt.

In der kontradiktorischen Sitzung mit der Verwaltung vom 19. Juni 2018 hat die Regionale Staatsanwaltschaft die vom Untersuchungsrichter aufgeworfenen Zweifel geteilt und die Bestimmungen des Art. 4, Absatz 1 und 3 des Regionalgesetzes Nr. 11/2017 für verfassungswidrig erachtet.

Außerdem hat die Regionale Staatsanwaltschaft am 19. Juni 2018 den abschließenden Schriftsatz hinterlegt, mit welchem sie ersucht, die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Art. 4, Absatz 1 und 3, des Regionalgesetzes Nr. 11/2017, *„wegen Missachtung der Artikel 3, 36, 81, 97 und 117 der Verfassung“* aufzuwerfen.

In der öffentlichen Sitzung vom 28. Juni 2018 wurde die kontradiktorische Verhandlung unter Beteiligung des Untersuchungsrichters, des Regionalstaatsanwaltes – der die schriftlichen Schlussanträge mündlich bestätigt hat – und des Präsidenten der Regionalregierung geführt.

Mit der Entscheidung Nr. 2/PARI/2018 selbigen Datums wurde die allgemeine Rechnungslegung der Autonomen Region Trentino-Alto Adige/Südtirol für das Haushaltsjahr 2017, genehmigt von der Regionalregierung am 26. April 2018, gebilligt, mit Ausnahme, soweit hier von Belang, der Kapitel U01101.0000, Kapitel U01101.0450, Kapitel U01101.0030, Kapitel U01101.0480 und Kapitel U01101.0630, und das Billigungsverfahren ausgesetzt, um vorab die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Art. 4, Absatz 1 und 3, des Regionalgesetzes vom 18. Dezember 2017, Nr. 11 (Regionales Stabilitätsgesetz 2018) aufzuwerfen.

Rechtsausführungen

1. Das Dekret des Präsidenten der Republik vom 15. Juli 1988, Nr. 305, betreffend die *„Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für die Errichtung der Kontrollsektionen des Rechnungshofes von Trient und Bozen und für das ihnen zugewiesene Personal“*, bestimmt in Artikel 10, erster Absatz, wie durch Art. 1, dritter Absatz des



gesetzesvertretenden Dekrets vom 14. September 2011, Nr. 166, ersetzt, folgendermaßen: *„Die allgemeine Rechnungslegung der Region und jene der Provinzen Trient und Bozen werden von den in der Region Trentino-Südtirol vereinigten Sektionen durch ein aus den Kontrollsektionen der Provinzen Trient und Bozen in gemeinsamer Sitzung zusammengesetztes Kollegium gebilligt“*.

Auf das Verfahren der Billigung der Rechnungslegung werden die Bestimmungen nach Maßgabe des Artikels 1, fünfter Absatz, des Gesetzesdekretes vom 10. Oktober 2012, Nr. 174, mit Änderungen umgewandelt durch das Gesetz vom 7. Dezember 2012, Nr. 213, angewendet, wonach: *„Die allgemeine Rechnungslegung der Region wird von der Regionalen Kontrollsektion des Rechnungshofes gemäß Art. 39, 40 und 41 des E.T. laut königlichem Dekret vom 12. Juli 1934, Nr. 1214, gebilligt. Der Entscheidung über die Billigung wird ein Bericht beigefügt, in dem der Rechnungshof seine Bemerkungen bezüglich der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Gebarung formuliert und Korrektur- und Reformmaßnahmen vorschlägt, die sie für notwendig erachtet, um, insbesondere, die Ausgeglichenheit des Haushalts zu sichern und die Wirksamkeit und Effizienz der Ausgaben zu verbessern. Die Entscheidung über die Billigung und der Begleitbericht werden den Präsidenten der Regionalregierung und dem Regionalrat übermittelt“*.

Die genannten Artikel des Einheitstextes der Gesetze über die Ordnung des Rechnungshofes beziehen sich auf die Billigung der allgemeinen Rechnungslegung des Staates und regeln das Verfahren zur gerichtlichen Billigung (Art. 40), den Inhalt (Art. 39) und die Gleichzeitigkeit der Tätigkeit der Billigung mit einem Bericht zur Rechnungslegung (Art. 41).

Im Billigungsverfahren bekleiden die regionalen Kontrollsektionen des Rechnungshofes, wie in dieser speziellen Zusammensetzung die Vereinigten Sektionen, d.h. das aus den Kontrollsektionen der Provinzen Trient und Bozen in gemeinsamer Sitzung zusammengesetzte Kollegium, die Funktion des *„unparteiischen Garanten der wirtschaftlichen und finanziellen Ausgewogenheit des öffentlichen Sektors“*, die der Gesetzgeber dem Rechnungshof zuerkannt hat und die vom Verfassungsgerichtshof mit Urteil Nr. 60/2013 bestätigt wurde, wo, in Einklang mit der vorausgegangenen Rechtsprechung, bekräftigt wurde, *„dass dem Rechnungshof die Kontrolle über das wirtschaftliche und finanzielle Gleichgewicht aller öffentlichen*



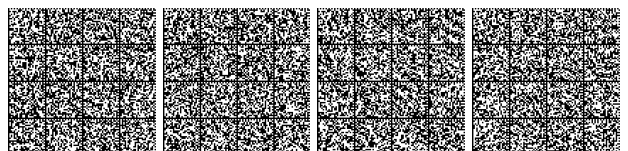
Verwaltungen zum Schutz der wirtschaftlichen Einheit der Republik, mit Bezugnahme auf die Verfassungsparameter (Art. 81, 119 und 120 der Verfassung) und auf die Verpflichtungen, die sich aufgrund der EU-Mitgliedschaft Italiens (Art. 11 und 117, erster Absatz, der Verfassung) ergeben, anvertraut“.

Tatsächlich erklärt Art. 1, erster Absatz, des genannten Gesetzesdekretes Nr. 174/2012, mit Bezugnahme auf das Billigungsverfahren wie folgt: *„Um die Koordinierung der öffentlichen Finanzen, insbesondere zwischen den staatlichen und den regionalen Regierungsebenen, zu stärken und die Einhaltung der finanziellen Verpflichtungen, die sich aufgrund der EU-Mitgliedschaft Italiens ergeben, zu gewährleisten, sollen die Bestimmungen des gegenständlichen Artikels die Kontrolle des Rechnungshofes über die Finanzgebarung der Regionen laut Artikel 3, fünfter Absatz, des Gesetzes vom 14. Jänner 1994, Nr. 20, und Art. 7, siebter Absatz, des Gesetzes vom 5. Juni 2003, Nr. 131, in geltender Fassung, nach Maßgabe der Artikel 28, 81, 97, 100 und 119 der Verfassung anpassen“.*

2. Während der Prüfung der Haushaltsrechnung der allgemeinen Rechnungslegung der Autonomen Region Trentino Alto Adige/Südtirol für das Haushaltsjahr 2017, hat sich der Untersuchungsrichter, unter anderem, mit der Prüfung der Personalausgaben befasst, mit besonderem Augenmerk auf die Vergütungen als persönliche, fixe und auf das Ruhegehalt anrechenbare Zulagen, aufgrund der Umwandlung der Positionszulagen, nach Beendigung des Auftrages, welche an die Angestellten der Region für die Ausübung von Leitungsaufträgen ausgezahlt worden waren.

Aus den buchhalterischen Ergebnissen ist hervorgegangen, dass im Jahr 2017 für diesen Zweck insgesamt Euro 30.122,89, gezahlt worden sind, davon Euro 19.407,06 auf Kapitel U01101.0000, Euro 2.323,49 auf Kapitel U01101.0450, Euro 5.845,40 auf Kapitel U01101.0030, Euro 699,83 auf Kapitel U01101.0480 und Euro 1.847,11 auf Kapitel U01101.0630.

Im beschriebenen Rechnungslegungsrahmen sind zwei regionale Bestimmungen von Bedeutung, mit Bezugnahme auf Absatz 1 und Absatz 3 des Artikels 4 des Regionalgesetzes vom 18. Dezember 2017, Nr. 11.



3. Diese Vereinigten Sektionen bezweifeln die Verfassungsmäßigkeit der vorgenannten Bestimmungen, weil sie im Widerspruch zu den Artikeln 3, 36, 81, 97, 117, zweiter Absatz, Buchstaben I) und o), und 119, erster Absatz, der Verfassung stehen. Folglich konnten die Vereinigten Sektionen die Haushaltskapitel Nr. U01101.0000, Nr. U01101.0450, Nr. U01101.0030, Nr. U01101.0480 und Nr. U01101.0630, welchen die Zahlungen für die besagten Zulagen aufgrund der Umwandlung des Funktionsgehalts und der Direktionszulage angelastet wurden, nicht billigen.

Bevor man die nicht offensichtliche Unbegründetheit der genannten Zweifel darstellt, muss allerdings auf die Legitimierung dieses Rechnungshofes, das Verfassungsgericht anzurufen sowie auf die Relevanz der Frage im gegenständlichen Verfahren eingegangen werden.

4. Was die Legitimierung der Vereinigten Sektionen für die Region Trentino Alto Adige/Südtirol, im Rahmen der Billigung der Rechnungslegung Verfassungsmäßigkeitsfragen aufzuwerfen, anbelangt, wird festgehalten, dass dieses Verfahren nach den Formen der streitigen Gerichtsbarkeit erfolgt, es die Teilnahme des Regionalstaatsanwaltes unter Wahrung des rechtlichen Gehörs mit den Vertretern der Verwaltung vorsieht und mit einer Entscheidung am Ende einer öffentlichen Verhandlung abgeschlossen wird, sodass die konsolidierte Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (Urteile Nr. 165/1963, 121/1966, 142/1968, 244/1995 und 213/2008) *„dem Rechnungshof die Legitimation zuerkannt hat, im Rahmen der Haushaltsbilligung, unter Bezugnahme auf Art. 81 der Verfassung, Fragen zur Verfassungsmäßigkeit all jener Gesetzesbestimmungen aufzuwerfen, welche Änderungen der Haushaltsgliederung bewirken, weil sie sich, allgemein, auf die Grundeinheiten, d.h. auf die Kapitel, mit Einfluss auf den Gebarungsausgleich auswirken, der anhand des Systems der Differenzergebnisse dargestellt wird“* (Urteil Nr. 213/2008).

Außerdem hat die im Laufe der Jahre ergangene ständige Rechtsprechung des Verfassungsgerichts den Kontrollsektionen die Legitimation zuerkannt, anlässlich der Billigung der Rechnungslegung der Regionen Verfassungsmäßigkeitsfragen aufzuwerfen (s. Urteile Nr. 181/2015, Nr. 107/2016, Nr. 89/2017).



Falls also die Legitimation dieses Rechnungshofes, Verfassungsmäßigkeitsfragen aufzuwerfen, als unbestritten erscheint, ist die Feststellung der Verfassungsparameter, welche als Bezug für die Anfechtung der Bestimmungen dienen können, die sich auf das Billigungsverfahren auswirken, relevant.

Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts hat die Legitimation zur Anfechtung der mutmaßlich verfassungswidrigen Bestimmungen wegen des Widerspruchs zum Art. 81 der Verfassung anerkannt. Nachdem das Verfassungsgericht es erlaubt hat, dass der Rechnungshof „eine Funktion zur Gewährleistung der Rechtsordnung“, der „externen, streng neutralen und desinteressierten Kontrolle zum Schutz des objektiven Rechts“ wahrnimmt, hat es bestätigt, dass „diese Eigenschaften die unbestrittene Grundlage der Legitimation des Rechnungshofes bilden, begrenzt, auf Fragen bezüglich der Finanzierung von Ausgabengesetzen Verfassungsmäßigkeitsfragen aufzuwerfen, weil die Anerkennung der entsprechenden Legitimation, gebunden an die Besonderheiten seiner Aufgaben im Rahmen der öffentlichen Finanzen, auch durch die Notwendigkeit gerechtfertigt ist, solche Gesetze zur Prüfung durch den Verfassungsgerichtshof zuzulassen, die, wie im Anlassfalle, diesem über einen anderen Weg nur schwer unterbreitet werden würden“ (Urteil Nr. 226/1976).

Gerade in Bezug auf diese Fälle hat der Verfassungsgerichtshof seine Erwartung geäußert (Urteil Nr. 406/1989), dass, wenn sich der Zugang zu seiner Prüfung schwierig gestaltet, wie es in den Fällen bezüglich der Einhaltung des Art. 81 der Verfassung geschieht, die Zugangsmechanismen erweitert werden sollten und somit erklärt, dass der Rechnungshof die geeignetste Instanz ist, um jene Verfahren geltend zu machen, die im Wesentlichen der Überprüfung der Gebarung der finanziellen Mittel dienen, und dies wegen der besonderen Natur ihrer verfassungsmäßigen Zuständigkeiten (Urteil Nr. 384/1991).

Außerdem muss der in Art. 81 der Verfassung vorgesehene Parameter heute sorgsam umgegangen werden, angesichts der neuen Formulierung der Verfassungsvorschrift, wie durch das Verfassungsgesetz vom 20. April 2012, Nr. 1 abgeändert.

In jenem Teil, in dem er das Konzept der Ausgeglichenheit des Haushalts einführt, erkennt Art. 81 der Verfassung einem der Finanzordnung der öffentlichen Verwaltungen innewohnenden Prinzip primäre Relevanz zu, das in der „ständigen Suche eines harmonischen und symmetrischen Ausgleichs zwischen den zur Verfügung stehenden finanziellen



Mitteln und den für die Erreichung der öffentlichen Ziele notwendigen Ausgaben“ besteht (Urteile Nr. 70/2012, Nr. 115/2012, Nr. 250/2013 und Nr. 266/2013).

Der Wert der Ausgeglichenheit der gegenwärtigen und zukünftigen Haushalte darf nicht gemäß einer statischen, versteiften Vision mit ausschließlichem Bezug auf den Zeitpunkt der Prüfung der einzelnen Rechnungslegung gesehen werden, sondern in einer dynamischen und perspektivischen Dimension, auf absolut konsequente und integrierte Weise, laut Bedürfnissen, denen eine einheitliche Regelung auf gesamtstaatlicher Ebene zusteht, mittels anderer Verfassungsparameter wie die genannten Artikel 3, 36, 117, Absatz 2, Buchstaben l) und o), und 119, Absatz 1, Verfassung, und so die Relevanz einer regelrechten *„allgemeinen Klausel“* annehmend, *„die im Stande ist alle Rechtsäußerungen, deren Auswirkungen die gesunde Finanzgebarung und Buchhaltung stören, direkt zu treffen“* (Urteil Nr. 192/2012; in diesem Sinne auch Urteile Nr. 184/2016 und Nr. 274/2017). Andererseits erfordert das Prinzip der gesunden Finanzgebarung ein vorsichtiges Verhalten seitens des regionalen Gesetzgebers, indem er es vermeidet, die Ausgeglichenheit des Haushaltes auf der Grundlage von Posten aufzubauen, für die keine gesetzlich Finanzierung gegeben ist., mit den möglichen Auswirkungen auf die gesunde Finanzgebarung und Buchhaltung der öffentlichen Körperschaft in den zukünftigen Haushaltsjahren.

Unvernünftig wäre eine eingeschränkte Auslegung des durch die Verfassung geschützten Wertes der gegenwärtigen und zukünftigen Ausgeglichenheit des Haushaltes, im Sinne einer Bewertung der Verfassungsmäßigkeit von Bestimmungen nur sofern sie auf ein negatives Ergebnis der Finanzgebarung der öffentlichen Körperschaft stoßen und nicht auch dann, wenn sie sich, trotz positiven Saldos, jedenfalls auf die Zahlen des gegenwärtigen Ausgleichs auswirken und, in Zukunft, auch eine Änderung des Vorzeichens des genannten Differenzergebnisses, aufgrund der vielen und nicht vorhersehbaren Variablen des Wirtschaftskreislaufes, bewirken könnten,.

5. Es muss, andererseits, auf die Aufwendungen hingewiesen werden, die aufgrund der genannten Bestimmungen entstehen, welche eine Zunahme der Personalausgaben auslösen können, angesichts dessen, dass *„die Umwandlung von prozentuellen Anteilen der Zusatzentlohnung in ein persönliches fixes und bleibendes*



Lohnelement, und somit in fixe Entlohnung, einen der genetischen Hauptfaktoren für die Zunahme der Ausgaben für das Personal darstellt, sofern bei der Erstellung des Haushaltes, der progressiven Reduzierung der für die Zusatzentlohnungen bereitgestellten Mittel nicht Rechnung getragen wird, die aufgrund der automatischen Umwandlung besagter Bereitstellungen zur Ergänzung der aus den fixen und bleibenden Entlohnungen bestehenden Ausgabenkomponente erfolgt“ (Rechnungshof, Rechtsprechungssektion für die Region Trentino-Südtirol, Sitz Bozen, Urteil Nr. 52/2017, Punkt 27 der Begründung).

Die Vorschrift des Art. 81 der Verfassung reicht somit allein nicht aus, um den Fortbestand des finanziellen Gleichgewichts, auch mit Hinblick auf die Zukunft, und die Einhaltung der Grundsätze, welche die Gebarung der öffentlichen Mittel regeln, zu gewährleisten. Wie die Kontrollsektion für die Region Piemont (Verfügung Nr. 49/2014) und, jüngst, die Kontrollsektion für die Region Ligurien (Verfügung Nr. 34/2017 in Beschlüssen, mit welchen Verfassungsmäßigkeitsfragen an das Verfassungsgericht überwiesen wurden, festgestellt haben, müssen die Bewertungen bezüglich der genauen Feststellung der - für lange Zeit auf Art. 81 beschränkten - Verfassungsparameter heute *„an den veränderten Rahmen der Verfassungsordnung [...] angepasst werden, während zum Zeitpunkt der obgenannten Entscheidungen der Art. 81 und das Verfassungsgesetz Nr. 3/2001 die einzige Verfassungsbestimmung hinsichtlich der öffentlichen Finanzen bildeten“*.

Die Sektion Piemont hat nämlich zu den Verfassungsparametern noch andere Normen, wie Art. 119 und Art. 97 der Verfassung, mit Berücksichtigung, unter anderem, der Koordinierung der öffentlichen Finanzen und der Ausgeglichenheit der Haushalte hinzugezogen. Die Richter der Region Ligurien haben die Überlegung noch weitergeführt und erklärt, dass all jene Verfassungsnormen einbezogen werden können und müssen, die, direkt oder indirekt, die Materie der öffentlichen Finanzen berühren, wobei den öffentlichen Mitteln und ihrer korrekten Verwendung Schutz gewährt wird.

Im gegenständlichen Fall hat die Autonome Region Trentino-Alto Adige/Südtirol, durch das Erlassen von Gesetzen in einem Bereich, der in die ausschließliche Zuständigkeit des Staates fällt, eine Zunahme der Personalausgaben bewirkt, welche das wichtigste Aggregat der laufenden Ausgaben darstellen und folglich die

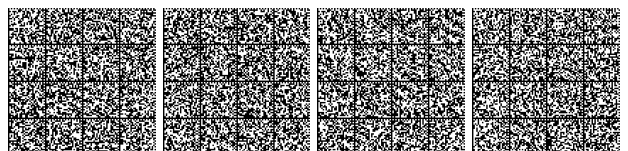


Bestimmungen hinsichtlich ihrer Eindämmung zu einem Grundsatz der staatlichen Gesetzgebung aufrücken. Und nicht nur in Hinsicht auf Höchstgrenzen und Eingrenzungen derselben, sondern auch in Hinsicht auf die Missachtung von zwingenden Vorschriften, die sofort verbindliche, klare Regeln bezüglich der Übereinstimmung der Entlohnung mit den tatsächlich erbrachten Leistungen festsetzen.

6. Dieser Senat teilt die Bemerkungen der Kontrollsektion Piemont und der Kontrollsektion Ligurien in dem Punkt, in dem sie, in den vorgenannten Überweisungsverfügungen, hervorgehoben haben, dass das Billigungsverfahren, nach geltendem Recht, die einzige Möglichkeit sei, die die Rechtsordnung bietet, um die gesetzlichen Bestimmungen, die aufgrund ihrer Auswirkung auf die einzelnen Kapitel, die Gliederung des Haushaltes ändern und dessen gesamte Ausgeglichenheit beeinträchtigen, hilfsweise der Prüfung ihrer Verfassungsmäßigkeit zu unterziehen. Folglich, sollte die Legitimation dieses Rechnungshofes, Verfassungsmäßigkeitsfragen hinsichtlich der obgenannten Parameter aufzuwerfen, ausgeschlossen werden, würde, *de facto*, eine Art legislativer Bereich entstehen, der keiner hilfsweise eingeleiteten Verfassungsmäßigkeitskontrolle unterzogen werden kann, während die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts der Kontrollsektion die Legitimation zuerkannt hat, Verfassungsmäßigkeitsfragen aufzuwerfen, auch in Bezug auf die Notwendigkeit, Regionalgesetze der Prüfung des Verfassungsgerichts zu unterbreiten, welche, wie im Anlassfall, diesem über einen anderen Weg nur schwer unterbreitet werden würden (Verfassungsgericht Urteil Nr. 226/1976).

Diese Vereinigten Sektionen erachten sich somit für befugt, Verfassungsmäßigkeitsfragen aufzuwerfen, nicht nur in Bezug auf Art. 81 der Verfassung, sondern, im Anlassfall, auch in Bezug auf die Artikel 3,36, 81, 97, 117, Absatz 2, Buchstabe I) und o) und 119, Absatz 1 der Verfassung.

7. Die Verfassungsmäßigkeitsfrage, die man aufzuwerfen beabsichtigt, ist im gegenständlichen Verfahren relevant.

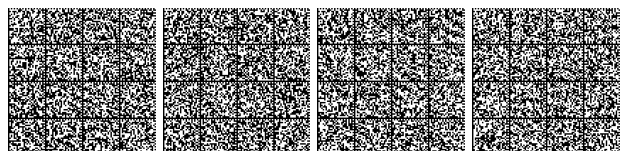


Wie im Art. 39 des Einheitstextes der Gesetze über den Rechnungshof (königliches Dekret vom 12. Juli 1934, Nr. 1214) bestimmt, auf den Art. 1, Absatz 5, des GDs vom 10. Oktober 2012, Nr. 174, verweist, ist der Gegenstand des Billigungsverfahrens folgender: *„Der Rechnungshof überprüft die allgemeine Rechnungslegung des Staates und vergleicht dessen Ergebnisse sowohl hinsichtlich der Einnahmen als auch hinsichtlich der Ausgaben, indem er sie den Haushaltsgesetzen gegenüberstellt. Zu diesem Zweck überprüft er, ob die aus der Rechnungslegung hervorgehenden eingetribenen und eingezahlten Einnahmen und die restlichen einzutreibenden und einzuzahlenden Beträge den in den periodischen Rechnungen und in den allgemeinen Zusammenfassungen angeführten Angaben entsprechen, die dem Rechnungshof von den einzelnen Ministerien übermittelt werden; ob die während des Haushaltsjahres veranlassten und gezahlten Ausgaben mit den geführten oder vom Rechnungshof kontrollierten Büchern übereinstimmen und stellt die passiven Rückstände auf der Grundlage der Darstellungen fest, die den ministeriellen Zweckbindungsdekreten und den eigenen Buchführungen als Anhang beiliegen. Anhand derselben Untersuchungen, überprüft der Rechnungshof die der allgemeinen Rechnungslegung beiliegenden Rechnungslegungen der staatlichen Betriebe und Verwaltungen mit autonomer Ordnung, die seiner Überprüfung unterliegen“*.

Der Verfassungsgerichtshof hat, mit Urteil Nr. 213/2008, die Legitimation des Rechnungshofes bestätigt, im Rahmen des Billigungsverfahrens Fragen zur Verfassungsmäßigkeit *„all jener Gesetzesbestimmungen aufzuwerfen, welche Änderungen der Haushaltsgliederung bewirken, weil sie sich, allgemein, auf die Grundeinheiten, d.h. auf die Kapitel mit Einfluss auf den Gebarungsausgleich auswirken, der anhand des Systems der Differenzergebnisse dargestellt wird“*.

Im Anlassfall wirken sich die Bestimmungen, deren Verfassungsmäßigkeit in Frage gestellt wird, auf die Gliederung der Ausgaben und auf deren Höhe aus, da sie, auch für die Zukunft, deren Zunahme bewirken, durch die Erhöhung der für die Zulagen bestimmten Ressourcen, mit welchen die Region Angestellte bezahlt, welche keine Leitungsaufträge mehr wahrnehmen, für welche jene Summen entrichtet wurden.

Tatsächlich müssten diese Vereinigten Sektionen anlässlich des Billigungsverfahrens, in dem Moment, in dem sie die für die Zahlung der Zulagen bestimmten Kapitel prüfen müssen, regionale Bestimmungen anwenden, deren Verfassungsmäßigkeit in Frage

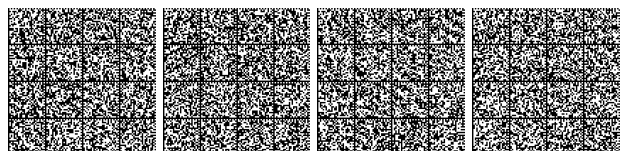


gestellt wird. Deshalb bestünde eine rein formelle und nicht substantielle Deckung der Ausgaben. Falls die Verfassungswidrigkeit einer Bestimmung erklärt werden sollte, die für den Regionalhaushalt relevant ist, wären die für die Zahlung besagter Zulagen getätigten Ausgaben substantiell nicht gedeckt, mit entsprechender Missachtung der Verfassungsvorschrift nach Maßgabe des Art. 81, Absatz 4 (heute Absatz 3 der Verfassung).

8. Außerdem ist, zur weiteren Bestätigung der Auswirkung der genannten Regionalbestimmungen auf die Ausgeglichenheit des Haushaltes und auf die „Differenzergbnisse“, hervorgehoben worden, dass die Autonome Region Trentino-Alto Adige/Südtirol in dem der Prüfung des Rechnungshofes unterzogenen Haushaltsjahr (2017) den sog. Ausgleich des Haushaltes (Haushaltssaldo) nach Art. 1, Absatz 463, des Gesetzes Nr. 232/2016, nicht eingehalten hat, wodurch sich zwischen den endgültigen Einnahmen und Ausgaben eine negative Differenz von ungefähr -115 Millionen Euro ergeben hat.

Es wird darauf hingewiesen, dass der Anteil besagter Zulagen am Regionalhaushalt möglicherweise höher ist als Euro 30.122,98, für welchen die Rechnungslegung nicht gebilligt worden ist. Tatsächlich, wie von der Region mit Schreiben Prot. Nr. 13041 vom 21. Juni 2018 mitgeteilt, *„beträgt der im Jahr 2017 (auf dem Kompetenzkonto) für den graduell in persönliches, auf das Ruhegehalt anrechenbares Lohnelement umgewandelten Anteil zweckgebundene und gezahlte Betrag insgesamt Euro 333.149,63 (einschließlich der zusammenhängenden Sozialbeiträge) [omissis]. Vom obgenannten Betrag sind Euro 30.100,89 (einschließlich der zusammenhängenden Sozialbeiträge) als persönliche Zulage an Bedienstete ausgezahlt worden, die im Jahr 2017 keinen Leitungs- bzw. Führungsauftrag wahrgenommen haben“*.

Die Überprüfung der Personalausgaben im Rahmen des Billigungsverfahrens, mit Bezugnahme auf die genannten Fälle, ermöglicht es somit diesen Vereinigten Sektionen, sich zum unparteiischen Garanten der aktuellen und zukünftigen wirtschaftlich-finanziellen Ausgewogenheit des öffentlichen Sektors zu erheben, Funktion, die der Gesetzgeber dem Rechnungshof zuerkannt hat.



In diesem Sinne rechtfertigt sich folglich eine teilweise Billigung mit Ausnahme der geprüften Ausgabenposten.

Im Tatbestand *de qua* bewirkt die Billigung der Haushaltskapitel Nr. U01101.0000, Nr. U01101.0450, Nr. U01101.0030, Nr. U01101.0480, und Nr. U01101.0630 die Anwendung des Artikels 4, Absatz 1 und Absatz 3, des Regionalgesetzes vom 18. Dezember 2017, Nr. 11.

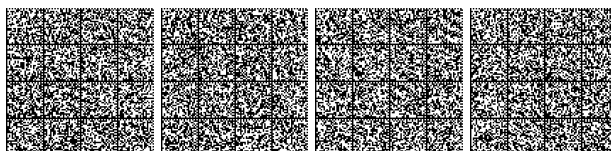
In Bezug auf die Voraussetzung der Relevanz, folgt daraus, dass diese Vereinigten Sektionen, wenn sie nicht an der Verfassungsmäßigkeit der genannten Regionalbestimmungen zweifeln würden, die obgenannten Haushaltskapitel notgedrungen billigen müssten.

Dieser Senat ist somit der Auffassung, dass er keine Regionalbestimmungen anwenden kann, von denen angenommen wird, dass sie verfassungswidrig sind, und, folglich, dass er die genannten Ausgabenkapitel nicht billigen kann.

Im gegenständlichen Verfahren erscheint somit die hinsichtlich der Artikel 3, 36, 81, 97 und 117, Absatz 2, Buchstabe l) und o), und 119, Absatz 1, der Verfassung aufgeworfenen Verfassungsmäßigkeitsfrage als relevant (und nicht als offensichtlich unbegründet, wie man im folgenden Punkt sehen wird).

9. Was die nicht offenkundige Unbegründetheit anbelangt, zweifeln diese Vereinigten Sektionen, in erster Linie, an der Verfassungsmäßigkeit des Artikels 4, Absatz 1 und Absatz 3, des Regionalgesetzes vom 18. Dezember 2017, Nr. 11, weil er in zweierlei Hinsicht zum Art. 3 und zum Art. 117, Absatz 2, Buchstabe l) der Verfassung in Widerspruch steht.

Die hier geprüften Bestimmungen der Autonomen Region Trentino-Alto Adige/Südtirol regeln einen Aspekt der Entlohnung der Bediensteten der Region, und greifen aufgrund dessen in den Bereich der „Zivilgesetzgebung“ ein, welcher der ausschließlichen Zuständigkeit des Staates vorbehalten ist und dessen Regelung auf gesamtstaatlicher Ebene einheitlich sein muss.



Diesbezüglich bestimmt der Verfassungsgerichtshof im Gesetz Nr. 18/2013 indem er ein Regionalgesetz (der Region Kalabrien, Punkt 5.2 der Rechtsausführungen) beanstandet, eindeutig Folgendes:

„Die Regelung der Entlohnung der leitenden Beamten des Funktionsbereichs fällt in das Sachgebiet der Zivilgesetzgebung, die gemäß Art. 117, zweiter Absatz, Buchstabe l) der Verfassung, ausschließlich dem Staat vorbehalten ist“.

Dies nimmt, an sich, eine prägnante Bedeutung ein und bringt die Verfassungswidrigkeit der Regionalbestimmung, die den Gegenstand dieser Prüfung bildet, mit sich.

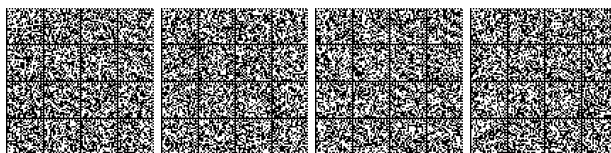
Unter den verschiedenen und konsolidierten Urteilen des Verfassungsgerichts, welche die Regelung der Entlohnungen im öffentlichen Dienst dem Sachbereich der Zivilgesetzgebung zugeordnet haben, muss insbesondere auf die Entscheidung Nr. 61/2014 verwiesen werden, die gerade hinsichtlich der Sonderrechtsordnung der Region Trentino-Alto Adige/Südtirol ergangen ist (Rekurswerber war die Autonome Provinz Bozen, welche die Verletzung ihrer primären Gesetzgebungsbefugnis im Sachgebiet *„Ordnung der Landesämter und des ihnen zugeordneten Personals“* beklagte).

Darin liest man:

„...diese Bestimmung (Art. 9, Absatz 2, des GD 78/2010, Anm. d. Verf.), betreffend die Entlohnung von Beschäftigten (wie die leitenden Beamten der rekursstellenden Provinz), deren Verhältnis vertraglich geregelt ist, fällt in das Sachgebiet der „Zivilgesetzgebung“. Die Bestimmung ist somit rechtmäßig durch den Staat erlassen worden, in Ausübung seiner Gesetzgebungsbefugnis, die ihm gemäß Artikel 117, zweiter Absatz, Buchstabe l) der Verfassung zusteht (dieses Gericht hat bereits im Urteil Nr. 18/2013 erklärt, dass die Entlohnung der leitenden Beamten der öffentlichen Verwaltung in das Sachgebiet der „Zivilgesetzgebung“ fällt)“.

Der Verfassungsgerichtshof fährt mit der Prüfung des Art. 9, Absatz drei, des GD Nr. 78/2010 fort und erklärt wie folgt:

„Diese Bestimmung fällt, für jenen Teil, in dem sie das leitende Personal der Region und des Landes betrifft (deren Arbeitsverhältnisse alle vertraglich geregelt sind), in das Sachgebiet der «Zivilgesetzgebung» (Urteil Nr. 173/2012).



Indem dieselbe bestimmt hat, dass auf die Inhaber von allgemeinen Führungsaufträgen der öffentlichen Verwaltungen nicht die gesetzlichen und vertraglichen Bestimmungen angewandt werden, welche die Zahlung, zu ihren Gunsten, eines Teils des Betrages autorisieren, der sich aus der Ausübung zusätzlicher Aufträge ergibt, bekräftigt sie das bereits durch Art. 24 des GoDs Nr. 165/2001 bestätigte Prinzip, nach dessen Maßgabe die den leitenden Beamten der öffentlichen Verwaltung gezahlten Entlohnungen alle den leitenden Beamten zugewiesenen Funktionen und Aufgaben entlohnen, sowie jeden Auftrag, der ihnen, aufgrund ihres Amtes oder jedenfalls von der Verwaltung bei der sie ihren Dienst leisten oder aufgrund der Benennung durch dieselbe, zugewiesen wurde.

Es handelt sich um eine Regelung, die zwei der Bereiche des Arbeitsverhältnisses anpassen soll, welches die leitenden Beamten an die öffentlichen Verwaltungen, denen sie angehören, bindet: die Entlohnung und das ausschließliche Arbeitsverhältnis“.

Auch verschiedene andere Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes sind zum selben Schluss gekommen (s. Urteile Nr. 160/2017, Nr. 72/2017, Nr. 211/2014, Nr. 201/2013, Nr. 286/2013, Nr. 225/2013, Nr. 290/2012, Nr. 215/2012, Nr. 339/2011, Nr. 77/2011, Nr. 332/2010 und Nr. 151/2010).

10. Auch die durch das Sonderstatut für die Region Trentino-Alto Adige/Südtirol (D.P.R. vom 31. August 1972, Nr. 670) und durch die entsprechenden Durchführungsbestimmungen (insbesondere GvD vom 16. März 1992, Nr. 266) zuerkannten besonderen autonomen Zuständigkeiten ermöglichen es nicht, die ausschließliche Zuständigkeit des Staates im gegenständlich geprüften Sachgebiet (Zivilgesetzgebung) zu übergehen oder von dieser abzuweichen, wie bereits vom Verfassungsgerichtshof im genannten Urteil Nr. 61/2014 hervorgehoben.

Art. 4 des Autonomiestatuts bestimmt nämlich wie folgt: „Die Region ist befugt, in Übereinstimmung mit der Verfassung und den Grundsätzen der Rechtsordnung der Republik, unter Achtung der internationalen Verpflichtungen und der nationalen Interessen - in welchen jenes des Schutzes der örtlichen sprachlichen Minderheiten inbegriffen ist - sowie der grundlegenden Bestimmungen der wirtschaftlich-sozialen Reformen der Republik Gesetzesbestimmungen auf folgenden Sachgebieten zu erlassen: 1. Ordnung der Regionalämter und des zugeordneten Personals“.



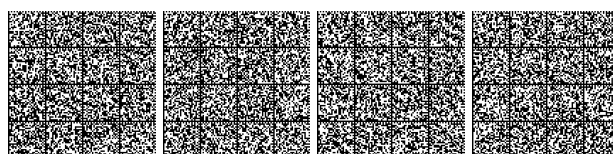
Somit setzt das Statut der „primären“ Gesetzgebungsbefugnis der Region klare Grenzen, auch im Bereich „*Ordnung der Regionalämter und des Personals*“, und fordert insbesondere den regionalen (und Landes-) Gesetzgeber auf, die wesentlichen Bestimmungen der wirtschaftlich-sozialen Reformen der Republik zu beachten, und diktiert die Harmonie mit der Verfassung und den Grundsätzen der Rechtsordnung der Republik.

In diesem Sinne sieht auch das GvD vom 16. März 1992, Nr. 266 (Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für Trentino-Südtirol über die Beziehung zwischen staatlichen Gesetzgebungsakten und Regional- und Landesgesetzen sowie über die staatliche Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis) in Artikel 2 (Beziehungen zwischen staatlicher und regionaler Gesetzgebung) für den Gesetzgeber der Region (und der Provinz) ausdrücklich die Verpflichtung vor, die eigene Gesetzgebung den Grundsätzen und Bestimmungen, die die in den Artikeln 4 des Sonderstatuts angeführten Grenzen darstellen, anzupassen.

Art. 2 des GvDs Nr. 266/1992 lautet wie folgt: „1. [omissis] *ist die Gesetzgebung der Region und der Provinzen den Grundsätzen und Bestimmungen, die die in den Artikeln 4 und 5 des Sonderstatuts angeführten Grenzen darstellen und in einem Gesetzgebungsakt des Staates enthalten sind, innerhalb der sechs Monate nach Veröffentlichung des genannten Aktes im Gesetzblatt der Republik oder innerhalb der darin festgelegten längeren Frist anzupassen. Bis dahin finden die bestehenden Gesetzesbestimmungen der Region und des Landes weiterhin Anwendung*“.

In dieser Hinsicht erscheint es relevant, auf die „*Grundsätze der Rechtsordnung der Republik*“ sowie auf die „*grundlegenden Bestimmungen wirtschaftlich-sozialer Reform der Republik*“ zu verweisen, welche das gegenständliche Sachgebiet geregelt haben.

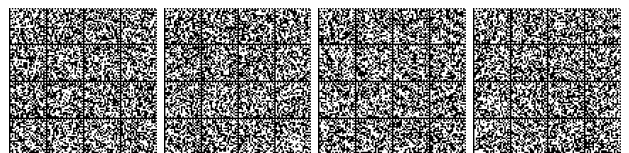
Von Bedeutung sind somit die Bestimmungen des Gesetzes vom 23. Oktober 1992, Nr. 421 (Delegierung an die Regierung für die Rationalisierung und die Überarbeitung der Regelungen auf den Sachgebieten Gesundheit, öffentlicher Dienst, Vorsorge und territoriale Finanzen), wo Art. 2, Absatz 1, Buchstabe o) folgendermaßen bestimmt: „1. *Die Regierung der Republik ist ermächtigt, innerhalb von neunzig Tagen ab Inkrafttreten dieses Gesetzes ein oder mehrere Legislativdekrete zu erlassen, die zur Sparsamkeit,*



Rationalisierung und Kontrolle bei den Ausgaben für den öffentlichen Dienst, zur Steigerung der Effizienz und der Produktivität sowie zu dessen Reorganisation führen; zu diesem Zweck ist die Regierung zu folgendem ermächtigt: [...] o) die Bestimmungen aufzuheben, die Automatismen vorsehen, welche das Grundgehalt und die zusätzlichen Besoldungselemente beeinflussen, sowie jene Bestimmungen, welche wie auch immer genannte zusätzliche Besoldungselemente zugunsten der Bediensteten des öffentlichen Dienstes vorsehen; diese Bestimmungen sind durch die entsprechenden tarifoertraglichen Bestimmungen zu ersetzen, auch um die Besoldung direkt mit der individuellen Arbeitsleistung und mit der Produktivität des Arbeitskollektivs zu verknüpfen, die im entsprechenden Zeitabschnitt erreicht wurden; dabei soll nicht jeder gleich, sondern jeder einzelne nach Maßgabe seiner Beteiligung im Arbeitskollektiv behandelt werden; für die Bewertung der individuellen und der kollektiven Leistung müssen neue Bewertungs- und Messsysteme eingeführt werden; die Besoldung soll auch davon abhängen, ob eine besonders belastende oder eine für die persönliche Unversehrtheit objektiv gefährliche oder für die Gesundheit schädliche Arbeit verrichtet wird; weiters ist vorzusehen, dass auf jeden Fall die bereits erlangte Grund- und Zusatzbesoldung erhalten bleibt, soweit sie für jede Verwaltung oder Körperschaft zur ordentlichen Entlohnung gehört oder generellen Charakter hat; schließlich ist der Grundsatz der persönlichen Haftung der Amtsleiter für den Fall vorzusehen, dass sie ungerechtfertigte Zusatzbesoldungen gewähren“.

Der darauffolgende Artikel 2, Absatz 2, nennt ausdrücklich die im Gesetzestext und in den entsprechenden gesetzesvertretenden Dekreten enthaltenen Bestimmungen und definiert diese als *“Grundsätze“* (im Sinne von Art. 117 der Verfassung, in der vorher geltenden Fassung) und als *“grundlegende Bestimmungen der wirtschaftlichen und sozialen Reformen der Republik“*. Wörtlich lautet der Artikel, der sich auf die Regionen mit Sonderstatut und auf die Autonomen Provinzen bezieht, wie folgt: *„2. Die Bestimmungen dieses Artikels und der in ihm vorgesehenen Legislativdekrete sind Grundsätze im Sinne von Art. 117 der Verfassung. Die aus diesem Artikel zu entnehmenden Grundätze stellen für die Regionen mit Sonderstatut und für die autonomen Provinzen Trient und Bozen grundlegende Bestimmungen der wirtschaftlichen und sozialen Reformen der Republik dar“*.

Ebenso bestimmt Art. 1, Absatz 3, des GvDs Nr. 165/2001, in Durchführung des genannten Artikels 2 des Gesetzes Nr. 421/1992, wie folgt:



„Die Bestimmungen dieses Dekrets sind Grundsätze im Sinne von Art. 117 der Verfassung. Die Regionen mit ordentlichem Statut halten sich daran und tragen den Besonderheiten der jeweiligen Ordnung Rechnung. Die aus Artikel 2 des Gesetzes vom 23. Oktober 1992, Nr. 421, in geltender Fassung, und aus Artikel 11, Absatz 4, des Gesetzes vom 15. März 1997, Nr. 59, in geltender Fassung, ableitbaren Grundsätze stellen zudem für die Regionen mit Sonderstatut und für die Autonomen Provinzen Trient und Bozen grundlegende Bestimmungen der wirtschaftlichen und sozialen Reformen der Republik dar“.

Es folgt daraus, dass Art. 4, Absatz 1 und Absatz 3, des Regionalgesetzes vom 18. Dezember 2017, Nr. 11, sich angemäht hat, ein ausschließlich der Zuständigkeit des Staates vorbehaltenes Sachgebiet (Zivilgesetzgebung) zu regeln und außerdem die vom genannten Artikel 4 des Autonomiestatuts festgelegten Grenzen missachtet hat.

11. Außerdem eignet sich die Klassifikation der genannten staatlichen Bestimmungen als „Grundsätze“ und „grundlegende Bestimmungen der wirtschaftlichen und sozialen Reformen der Republik“ für die Feststellung der Missachtung des Artikels 3 der Verfassung (Grundsätze der Gleichheit und der Angemessenheit) in dem Teil, in dem Art. 4 des Regionalgesetzes Nr. 11/2017 eine Ordnung *sui generis* für die Bediensteten der Autonomen Region Trentino-Alto Adige/Südtirol konsolidiert, die, im Unterschied zu allen anderen öffentlichen Bediensteten auf gesamtstaatlicher Ebene, die Positions- und die Führungszulage beibehalten (ab 1. Jänner 2018 die Positionszulage), auch wenn sie keine leitende oder führende Positionen mehr innehaben.

Es ist wohl bekannt, da von diesem löblichen Gericht mehrmals erklärt (Verfassungsgerichtshof Urteil Nr. 151/2010), dass die Regelung des Arbeitsverhältnisses des öffentlichen Bediensteten, auch der Region – nun vertraglich geregelt – in das Sachgebiet der Zivilgesetzgebung fällt. Diese Regelung muss, um nicht gerechtfertigte ungleiche Behandlungen unter den Bediensteten der öffentlichen arbeitsgebenden Subjekte zu vermeiden, „auf gesamtstaatlicher Ebene einheitlich sein und auch für die Regionen mit Sonderstatut gelten“ (Verfassungsgerichtshof, genanntes Urteil). Auf dieses Erfordernis der Einheitlichkeit beruht offensichtlich die ausdrückliche Bestimmung des genannten Art. 1, Absatz 3, des GvDs Nr. 165/2001,

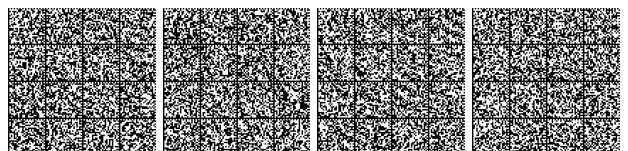


laut welcher die aus dem Gesetz über die Delegierung an die Regierung für die Rationalisierung und die Überarbeitung der Regelungen auf den Sachgebieten Gesundheit, öffentlicher Dienst, Vorsorge und territoriale Finanzen (Gesetz Nr. 421/1992, Art. 2, Absatz 1, Buchstabe d und Absatz 2) ableitbaren Grundsätze „[omissis] für die Regionen mit Sonderstatut und für die Autonomen Provinzen Trient und Bozen grundlegende Bestimmungen der wirtschaftlichen und sozialen Reformen der Republik darstellen“.

Nun, bei der Regelung dieser besonderen Beibehaltung von Zulagen seitens des öffentlichen Bediensteten, die an die Funktionen und Verantwortung des vorher bekleideten Auftrags gebunden sind, verstoßen die regionalen Bestimmungen gegen die Grundsätze der Rechtsordnung und gegen die eben genannten „grundlegenden Bestimmungen“.

12. Immer mit Bezugnahme auf Art.2 des Gesetzes Nr. 421/1992 und den folgenden Art. 7, Absatz 5, des GvDs Nr. 165/2001, laut welchem *„Die öffentlichen Verwaltungen keine zusätzlichen Entlohnungen auszahlen dürfen, die nicht den tatsächlich erbrachten Leistungen entsprechen“*, ist hervorzuheben, dass der Staat, durch das Festlegen der rechtlichen Grundlagen für die Koordinierung der öffentlichen Finanzen (Art. 117, Absatz 3, der Verfassung) – einschließlich der allgemeinen Bestimmungen über die Entlohnung der öffentlichen Angestellten – Inhaber der entsprechenden Befugnis ist, gerade um die obgenannte Funktion der Koordinierung der Finanzen wahrzunehmen, auch als Kontrolle und Lenkung der wirtschaftlichen Auswirkungen infolge der Bestimmungen in Sachen öffentliche Finanzen.

Es erscheint somit der Sinn des vom Gesetzgeber mit G. Nr. 421/1992 und mit GvD Nr.165/2001 eingeführten Verbot von Automatismen, welche den Grundlohn und die Zusatzentlohnung beeinflussen, klar, genauso wie jener der entsprechenden Verpflichtung, die Entlohnungen an die Einzelproduktivität zu binden *„so dass der Leistung (Erhöhung der festen oder zusätzlichen Entlohnung), durch die Wirkung des Synallagmas, eine wirtschaftlich messbare Gegenleistung, wie es die Erhöhung der Produktivität ist, entspricht. Im Anlassfalle bringt hingegen die Umwandlung eines Teils der Zulage in ein persönliches und auf das Ruhegehalt anrechenbares fixes und dauerhaftes*



Lohnelement, bei Beendigung des Führungs- oder Koordinierungsauftrages, für den Angestellten eine automatische Erhöhung des Grundgehalts mit sich, eine für die Verwaltung nutzlose Ausgabe, da sie nicht an eine Erhöhung der geleisteten Arbeit gebunden ist, sondern, im Gegenteil, an die Abnahme ihres Umfangs und ihrer Qualität, da der Angestellte, dessen Führungsauftrag beendet ist, die ordentlichen Aufgaben eines Beamten ausführt. In der Tat werden, bei Fehlen einer Führungslaufbahn, die Funktionen der Führungskraft an Beamte der Landesverwaltung übertragen, die nach Beendigung derselben in ihre Beamtenfunktion zurückkehren und wieder die damit verbundenen Aufgaben ausüben“.

In diesem Sinne hat sich die Rechtsprechungssektion für die Region Trentino-Alto Adige/Südtirol, Sitz Bozen, mit Urteil vom 15. Dezember 2017, Nr. 52, in einem Fall von Haftung wegen Schadens zum Nachteil der öffentlichen Hand gegen die Mitglieder der öffentlichen Landesdelegation ausgesprochen, die die für die Autonome Provinz Bozen geltenden Kollektivverträge (analoge Kollektivverträge gelten auch für die Autonome Region Trentino-Alto Adige/Südtirol) unterzeichnet haben, welche den Umwandlungsmechanismus der Zulagen regelten, die bei Fehlen des entsprechenden Auftrags ausbezahlt wurden.

13. Im Hinblick auf die obigen Darstellungen, stehen die mit dieser Verfügung beanstandeten Bestimmungen auch im Widerspruch zu den Verfassungsgrundsätzen der Unparteilichkeit und der guten Führung, in Form von Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Leistung, (Art. 97, zweiter Absatz, Verfassung), sowie zu jenem der Angemessenheit der Entlohnung im Verhältnis «zum Umfang und zur Qualität der geleisteten Arbeit» (Art. 36, erster Absatz, Verfassung).

Insbesondere, der Begriff der leistungsgerechten Entlohnung gemäß Art. 36 der Verfassung, der, anfänglich als rein programmatische Norm ausgelegt, im Laufe der Jahre die Bedeutung einer unverzüglich greifenden Vorschrift übernommen hat, muss nicht nur als Gewährleistung eines Entlohnungsmindeststandards für den Arbeiter verstanden werden, sondern auch als Quelle eines Verbotes, im öffentlichen Arbeitsverhältnis (dessen Regelung durchdrungen ist von der Notwendigkeit einer sehr genauen Verwendung des Geldes der Allgemeinheit, in Übereinstimmung mit dem Verfassungsprinzip der Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Wirksamkeit der



Handlung der öffentlichen Verwaltung) Lohnerhöhungen auf der Grundlage reiner Automatismen ohne jeglichen Zusammenhang mit der tatsächlich geleisteten Tätigkeit auszuzahlen.

14. Andererseits, stellt der Grundsatz der tatsächlichen Leistungserbringung, als Korollarium des durch Art. 36 der Verfassung zum Ausdruck gebrachten Verfassungswertes der Verhältnismäßigkeit der Entlohnung, eine allgemeine und offenkundige Vorschrift dar, die einen untrennbaren Zusammenhang der Entsprechung zwischen den erbrachten Leistungen und der Entlohnung derselben schafft.

Dieser Grundsatz wird, wie bereits gesehen, im Rahmen der staatlichen Gesetzgebung von Art. 7, Absatz 5, des GvDs Nr.165/2001 übernommen, der eine vorgegebene Regelung darstellt, welche wie folgt bestimmt: *„Die öffentlichen Verwaltungen dürfen keine Zusatzentlohnungen auszahlen, die nicht den tatsächlich erbrachten Leistungen entsprechen“*.

Auf diesen Grundsatz hat, unter anderem, immer wieder die Verwaltungsrechtsprechung hinsichtlich der Zulagen für leitende Tätigkeiten verwiesen. Der Staatsrat hat nämlich wie folgt entschieden:

„Die Zulage für die leitende Funktion ist an die tatsächliche Ausübung der Funktionen gebunden und keinesfalls beibehalten und an einen leitenden Beamten gezahlt werden darf, welcher aufgrund einer Mobilitätsmaßnahme (wie z.B. die Abordnung zu einer anderen Verwaltung) dieselbe Funktion de facto nicht mehr ausübt. [omissis] Die Voraussetzung für dieselbe besteht also darin, dass der leitende Beamte der Leitung einer Einrichtung, eines Bereichs oder eines Dienstes vorsteht, und ihre Ursache besteht in der Entlohnung der Leistungen, die derselbe als Verantwortlicher der Einrichtung erbracht hat. Sie kann deshalb bei fehlender Zuweisung der Leitung einer Einrichtung, eines Bereichs oder eines Dienstes nicht entrichtet werden.“ (Staatsrat, Sektion V, Urteil Nr. 6686/2011).

Die Rechtsprechung des Rechnungshofes hat diese Grundsätze auch mehrmals bestätigt. Insbesondere zu nennen ist das Urteil des Rechnungshofes, Rechtsprechungssektion Toscana, Nr. 523/2009, welches wie folgt erklärt: *„Im aktuellen privatisierten System des öffentlichen Dienstes, entsprechen die organisatorischen*



Positionen einer Zuweisung (mit einer spezifischen Zulage entlohnt) an nicht leitende Beamte der obersten Stufe von Aufgaben, welche die Wahrnehmung von Funktionen erfordern, die für eine organisatorisch bessere Verwaltung notwendig oder angebracht und mit der direkten Übernahme einer hohen Verantwortung verbunden sind (Rechnungshof Rechtsprechungssektion Region Lombardei 10. März 2006, Nr.172 [omissis]). Offenkundig ist die Unterscheidung zwischen dem Grundgehalt "fixe, bleibende, konstante und allgemeine Bezüge" und dem Zulagencharakter anderer Bezüge (im Anlassfall Positionszulage), wo der Entlohnungszweck auf der Grundlage von Zielen und anderen subjektiven Parametern deutlich angegeben ist (dazu I Zentralsektion 15. Juli 2008, Nr. 322, Rechtsprechungssektion Region Veneto 7. Dezember 2006, Nr. 1158 und Rechtsprechungssektion Lombardei 8. Juli 2008, Nr.457)".

15. Es scheint sinnvoll darauf hinzuweisen, dass, hinsichtlich der staatlichen Führungskräfte, der Art. 62 des nationalen Kollektivvertrags für Führungskräfte des Bereiches I vom 21. April 2006, die sogenannte „Schutzklausel“ betraf, wonach, bei Zuweisung eines Auftrags einer unteren Stufe, die Führungskräfte das Recht hatten, einen bestimmten Prozentsatz des für den vorherigen Auftrag gezahlten Funktionsgehalts, beizubehalten. An dieser Stelle könnte man den von der Kontrollsektion für die Region Sizilien im Beschluss Nr. 10/2010/prev. verwendeten wirkungsvollen Ausdruck anführen, welche, obwohl in Bezug auf einen anderen Rechtsrahmen, erklärt hat, dass die Schutzklauseln den unzulässigen Effekt hätten, *de facto* einen „Auftrag“ in eine „Befähigung“ umzuwandeln. So wie es im Fall der Angestellten der Region zutrifft, die, obwohl ihr Führungsauftrag beendet ist, weiterhin einen Teil der vorherigen Entlohnung beziehen.

Mit spezifischer Bezugnahme auf die genannte Bestimmung des Kollektivvertrags für Führungskräfte, hat der Rechnungshof im Jahr 2009, mit Beschluss Nr. 6 der Kontrollsektion zur Gebarung, mit dem Titel „Die Anwendung der Schutzklausel nach Art. 62, Absatz 2, des nationalen Kollektivvertrags für die Führungskräfte des Bereiches I“, die Notwendigkeit hervorgehoben, „den [...] Art. 62 so schnell wie möglich aus der Rechtsordnung zu streichen“; dazu hat er Folgendes dargestellt:



„Es ist somit zweifellos, dass die sich Bestimmung des Kollektivvertrages, durch die Unterbrechung des zwischen Auftrag und zustehender Entlohnung bestehenden Zusammenhangs, erheblich auf das synallagmatische Verhältnis zwischen „zugewiesenen Funktionen und der damit zusammenhängenden Verantwortung“ ausgewirkt hat, welches vom Gesetzgeber gewollt und von Art. 24 des gesetzvertretenden Dekrets Nr. 165/2001 stigmatisiert worden war, indem, wie von den Vereinigten Sektionen bereits aufgezeigt, eine Art „Verschlechterungsverbot“ eingeführt wurde, in offensichtlichem Widerspruch auch zum letzten Satz des ersten Absatzes des vorausgehenden Artikels 19, der die Nichtanwendbarkeit des Artikels 2103 ZGB auf die Auftragserteilung und auf den Übergang zu anderen Aufträgen verfügt. [omissis]

Der Art. 62 kontrastiert, seinerseits, mit Art. 19 des gesetzvertretenden Dekrets Nr. 165/2001, dessen erster Absatz, wie bekannt, die Nichtanwendbarkeit des Art. 2103 ZGB auf die Erteilung der Aufträge festlegt, und dessen zweiter Absatz auf den folgenden Artikel 24 verweist, welcher den Zusammenhang zwischen Zusatzentlohnung auf der einen Seite und zugewiesene Funktionen und damit zusammenhängende Verantwortung auf der anderen Seite gebietet. Diese Bestimmungen dürfen, aufgrund von Absatz 12/bis, eingeführt vom ersten der genannten Artikel mit dem Gesetz Nr. 145/2002, von den Kollektivverträgen nicht abgeändert werden. Es handelt sich um Bestimmungen von besonderer Relevanz, die, unter anderem, von den Kollektivvertragsverhandlungen kraft Absatz 12bis desselben Art. 19 nicht verletzt werden dürfen, welcher, eingeführt durch Artikel 3, Absatz 1, Buchstabe n) des Gesetzes Nr. 145/2002, alle im Text des Artikels vorgegebenen und darin genannten Bestimmungen bekräftigt und deren Unabänderlichkeit durch die Kollektivvertragsverhandlungen vorgesehen hat“.

Die genannte Schutzklausel ist durch Art. 9, Absatz 32, des Gesetzesdekretes vom 31. Mai 2010, Nr. 78, entfernt worden, wonach:

„Ab Inkrafttreten dieser Maßnahme erteilen die in Art. 1, Absatz 2, des gesetzvertretenden Dekretes Nr. 165/2001 genannten öffentlichen Verwaltungen, die bei Ablauf des Führungsauftrags, auch aufgrund der Reorganisation, nicht beabsichtigen, auch bei Fehlen einer negativen Bewertung, den der Führungskraft erteilten Auftrag zu bestätigen, derselben Führungskraft einen anderen Auftrag, dem auch eine niedrigere Entlohnung entsprechen kann. Es werden nicht die eventuell vorteilhafteren Rechts- und Vertragsbestimmungen angewandt“.



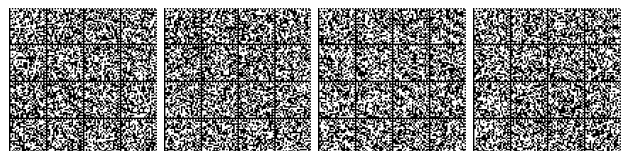
16. Der Widerspruch der prüfungsgegenständlichen Bestimmungen zu Art. 117, zweiter Absatz, Buchstabe l), der Verfassung wird auch unter einem zweiten Aspekt dargestellt.

In der Tat fällt die behandelte Materie, infolge der Privatisierung des Arbeitsverhältnisses in den öffentlichen Verwaltungen, wie bereits erklärt, in den gemäß Art. 117, zweiter Absatz, Buchstabe l), der Verfassung, dem Staat vorbehaltenen Bereich der Zivilgesetzgebung. Vorbehaltene Befugnis, die, im Anlassfall, durch GvD Nr. 165/2001 wahrgenommen wurde, das diesbezüglich auf die Kollektivvertragsverhandlungen verweist.

Zudem wird die Regelung des Arbeitsverhältnisses in der öffentlichen Verwaltung, laut der konstanten Rechtsprechung dieses Rechnungshofes, infolge der Privatisierung des Arbeitsverhältnisses im öffentlichen Dienst - durchgeführt durch Art. 2 des Gesetzes Nr. 421/1992, durch Art. 11, Absatz 4, des Gesetzes vom 15. März 1997 (Delegierung an die Regierung zur Erteilung von Funktionen und Aufgaben an die Regionen und örtliche Körperschaften, zur Reform der öffentlichen Verwaltung und zur Verwaltungsvereinfachung) und durch die in Umsetzung der genannten Delegierungsgesetze erlassenen gesetzesvertretenden Dekrete - von den Bestimmungen des Zivilgesetzbuches und der Kollektivvertragsverhandlungen getragen.

Insbesondere geht aus Art. 2, Absatz 3, dritter und vierter Satz, des GvDs Nr. 165/2001 der Grundsatz hervor, weshalb die Entlohnung der öffentlichen Angestellten den Kollektivverträgen anvertraut ist, sodass die Regelung dieser Entlohnung und, im Allgemeinen, jene des Arbeitsverhältnisses im öffentlichen Dienst - es sei erneut darauf hingewiesen - in den Bereich der „Zivilgesetzgebung“ fällt, die ausschließlich dem Staat vorbehalten ist.

Diesbezüglich hat der Staat eingegriffen, unter anderem, durch die Anwendung des Art. 45 des GvDs Nr. 165/2001, welcher den wesentlichen Grundsatz festgelegt hat, laut welchem die Grund- und Zusatzentlohnung durch die Kollektivverträge definiert wird.



Der staatliche Gesetzgeber, der allein für diesen Bereich zuständig ist, hat somit entschieden, der Rechtsquelle jegliche diesbezügliche Zuordnung zu entziehen, indem er den Vertragsverhandlungen, mit den entsprechenden bestehenden Sicherheiten – auch in Hinblick auf die Vereinbarkeit der entsprechenden Kosten und, somit, auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Ausgaben – die Möglichkeit übertragen hat, auch in Bezug auf eventuelle Erhöhungen der Zusatzentlohnungen einzugreifen.

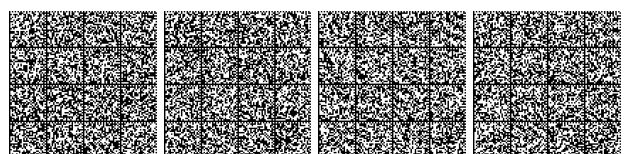
Auch die Position der Angestellten der Region ist von der genannten Regelung der wirtschaftlichen und rechtlichen Behandlung betroffen, gemäß Art. 1, zweiter Absatz GvD Nr. 165/2001; somit ist auch für das Personal der Regionen das Arbeitsverhältnis vom Staatsgesetz und, aufgrund der von diesem vorgenommenen Übertragung, von den Kollektivvertragsverhandlungen geregelt.

Die Möglichkeit also, dass man mit einem Regionalgesetz einen wesentlichen Aspekt der unselbständigen Arbeit, im öffentlichen Dienst, wie es die Entlohnung ist, abändert, ist nicht zulässig, angesichts dessen, dass man auf diese Weise in den vertraglichen Bereich eingreift, also in einen Bereich der der Zivilgesetzgebung untersteht, die, wie bereits mehrmals vom Verfassungsgerichtshof hervorgehoben, dem Staat vorbehalten ist (Urteil 22. Dezember 2011, Nr. 339). Der Verfassungsgerichtshof hat nämlich – in Bezug auf ein Regionalgesetz, welches die Erhöhung der Zusatzentlohnung verfügte – erklärt, dass die angefochtene Norm *„einen Aspekt der Entlohnung der Angestellten der Region regelt, deren Arbeitsverhältnis privatisiert worden ist (ex plurimis: Urteil Nr. 77/2011, Punkt 3 der Rechtsausführungen), sodass diese, wie man übrigens dem art. 45, Absatz 1, des genannten GvDs Nr. 165/2001, entnimmt, in den Bereich der Zivilgesetzgebung fällt, mit entsprechender Verletzung des Art. 117, Absatz 2, Buchstabe l) der Verfassung“* (Verfassungsgerichtshof, Urteil Nr. 339/2011).

Jedenfalls dürfen die Kollektivvertragsverhandlungen nie im Widerspruch zu den Grundsätzen der Verfassung und der Gesetze stehen, sowie zu den auferlegten Bestimmungen zwecks Kontrolle der öffentlichen Ausgaben, im Sinne des Art. 8 des GvDs Nr. 165/2001, dessen Vorschriften, wie jene wonach die Zusatzentlohnung den tatsächlich erbrachten Leistungen entsprechen muss, *„Bestimmungen mit zwingendem Charakter darstellen“*, im Sinne des Art. 2, Absatz 2.



17. In diesem Sinne ist auf die letzten drei Billigungsverfahren (für die Haushaltsjahre 2014, 2015 und 2016) zu verweisen, in denen die Vereinigten Sektionen die Nichtigkeit der Bestimmungen der bereichsübergreifenden Kollektivverträge und der Bereichsabkommen für die Autonome Provinz Bozen, die jenen, die für das Personal der Region gleich sind, erklärt haben. Tatsächlich stellte sich *„die Frage der Vereinbarkeit der oben genannten Bestimmungen der Kollektivverträge mit dem Verbot der Auszahlung von Zusatzentlohnungen, die nicht den tatsächlich erbrachten Leistungen entsprechen, gemäß der Bestimmung laut Art. 7, Absatz 5, des gesetzvertretenden Dekrets Nr. 165/2001 [omissis]. Die aktuellen Vertragsvorschriften scheinen, begrenzt auf die den Beamten ohne Führungsauftrag ausgezahlten Zulagen, nichtig zu sein, angesichts des Grundsatzes laut Art. 7, Absatz 5, des Gv. D. Nr. 165/2001 [omissis], Bestimmungen, die im Sinne von Art. 1, Absatz 3, des genannten Dekrets Grundprinzipien gemäß Art. 117 der Verfassung darstellen. Absatz 3/quinquies von Art. 40 desselben gesetzvertretenden Dekrets sieht nämlich ausdrücklich das Verbot für die öffentlichen Verwaltungen vor, ...dezentrale ergänzende Kollektivverträge zu unterschreiben, die im Widerspruch zu den Auflagen der Kollektivverträge auf Staatsebene stehen oder die nicht ausschließlich auf diese Verhandlungsebene übertragene Bereiche regeln bzw. die in den Instrumenten der jährlichen und mehrjährigen Programmierung jeder Verwaltung nicht vorgesehene Finanzlasten mit sich bringen. Im Falle der Verletzung der Auflagen und der von der Verhandlung auf Staatsebene auferlegten Zuständigkeit oder von den Gesetzesbestimmungen, sind die Klauseln nichtig, können nicht zur Anwendung kommen [omissis]“*. Und weiter *„Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die Materie nun mit einer Bestimmung neu geregelt wurde, die nicht im Einklang mit der in diesem Bereich geltenden ausschließlichen Zuständigkeit des Staates zu sein scheint und ist, bezogen nur auf die ausgezahlten Zulagen ohne einen Führungsauftrag, nicht in der Lage, ein positives Urteil hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit der im Laufe von 2014 getätigten Zweckbindungen und Zahlungen auszudrücken“* (Seite 230 und folgende des Berichtes über die allgemeine Rechnungslegung der Autonomen Provinz Bozen – Haushaltsjahr 2014).



18. Aus den genannten Gründen scheint auch ein Widerspruch der Regionalbestimmungen zu Art. 119 in Zusammenhang mit Art. 117, Absatz 3, der Verfassung, möglich. Es wird diesbezüglich darauf hingewiesen, dass der Staat, durch das Schaffen der Rechtsgrundlagen zur Koordinierung der öffentlichen Finanzen, einschließlich der allgemeinen Bestimmungen bezüglich der Entlohnung der öffentlichen Bediensteten, Träger der entsprechenden Befugnis ist, eben zwecks Ausübung der obgenannten Funktion der Koordinierung der Finanzen, auch hinsichtlich der Kontrolle und Ausrichtung der von den Bestimmungen im Bereich der öffentlichen Finanzen kommenden wirtschaftlichen Auswirkungen.

Der staatliche Gesetzgeber ist somit aufgerufen, wirksame Instrumente zur Koordinierung und Kontrolle aller Komponenten der öffentlichen Finanzen zu schaffen, die, ohne die Autonomie der örtlichen Körperschaften zu beeinträchtigen, allerdings eine Entwicklung der Einnahmen und der Ausgaben (einschließlich, insbesondere, der Personalausgaben) gewährleisten, die mit den Zielen, welche die Regierung und das Parlament in den Instrumenten für die wirtschaftliche und finanzielle Planung auf gesamtstaatlicher und EU- Ebene festgesetzt hat, in Einklang stehen.

Im Anlassfall hat nämlich die Autonome Region Trentino-Alto Adige/Südtirol mit eigenem Gesetz die öffentlichen Ausgaben im Bereich Personal erhöht, Ausgaben, die, laut der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts, kein kleiner Posten in der Aufteilung der Ausgaben sind, sondern ein wesentliches Aggregat der laufenden Ausgaben darstellen. In diesem Sinne geht noch deutlicher die Relevanz hervor, die die Kontrolle der Personalausgaben einnimmt, zum Zweck der Erreichung der internen und auf EU-Ebene festgesetzten Ziele.

Also erheben sich die entsprechenden staatlichen Rechtsvorschriften zu einem Grundsatz, auch im Sinne des Art. 117 der Verfassung, angesichts des zweckbestimmten Charakters der Koordinierung der öffentlichen Finanzen (Verfassungsgerichtshof, Urteil Nr. 108/2011; vgl. auch Urteil Nr. 217/2012 und Nr. 61/2014).



Andererseits ist wiederholt erklärt worden, dass die von Grundsätzen zur Koordinierung der öffentlichen Finanzen stammenden Auflagen auch von den Regionen mit Sonderstatut beachtet werden müssen (Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 18. Jänner 2013, Nr. 3, bezüglich eines Gesetzes der Autonomen Region Friaul Julisch Venetien). Also, wenn auf gesamtstaatlicher Ebene zuvor Regeln zur Festsetzung der Entlohnung, auch der Zulagen, mittels besonderer Instrumente, wie die Kollektivvertragsverhandlungen, festgelegt wurden, ist es offenkundig, dass dieser Mechanismus zur konkreten Umsetzung jener Koordinierung eingeführt wurde, welche von der Verfassung gewollt und in erster Linie dem Staat zugeschrieben worden ist und, dass dieselbe von den regionalen Gesetzgebern zu beachten ist, da ansonsten das Ziel der Koordinierung und Kontrolle der öffentlichen Finanzen zunichte gemacht werden würde.

19. Auch Artikel 4 des Regionalgesetzes Nr. 11/2017 steht im Widerspruch zu Art. 117, Absatz 2, Buchstabe o) der Verfassung, und zwar in dem Teil, in dem er sub Absatz 1 die Umwandlung der Zulagen, bei Beendigung des Auftrages, in ein persönliches und auf das Ruhegehalt im Sinne des lohnbezogenen Systems anrechenbares Lohnelement vorsieht.

Der Art. 6 des für die Region Trentino-Alto Adige/Südtirol geltenden Sonderstatuts überträgt der Region auf den Gebieten der Sozialvorsorge und der Sozialversicherungen nur die Befugnis, „Gesetzesbestimmungen zur Ergänzung der Vorschriften der Gesetze des Staates [zu] erlassen“. Demzufolge verletzen die von Art. 4 des prüfungsgegenständlichen Gesetzes eingeführten Bestimmungen den Artikel 117, Absatz 2, Buchstabe o) der Verfassung, der das Gebiet der Sozialvorsorge der ausschließlichen gesetzgebenden Zuständigkeit des Staates überträgt.

Eine ähnliche Vorschrift bringt außerdem bedeutende Auswirkungen auf den Mechanismus der Berechnung der Ruhestandsbezüge mit sich, die vom staatlichen Gesetzgeber zum Zeitpunkt der Reform des Pensionssystems nicht geplant waren. Diese Bestimmung steht, außer dass sie zu etwaigen zukünftigen missbräuchlichen Wirkungen führen kann, im Gegensatz zu Art. 3 der Verfassung, und zwar wegen der



Verletzung des Grundsatzes der Gleichheit, weil das Personal aller öffentlichen und privaten Verwaltungen so einer unterschiedlichen Behandlung gegenüberstehe.

Bezüglich der Vorsorge war die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts im Laufe der Jahre, was die klare Bestätigung der ausschließlichen Zuständigkeit des Staates in diesem Bereich betrifft, homogen. Zuletzt hat das Gericht den Gesetzgeber Region mit Urteil Nr. 98/2013 wegen des Tatbestands gerügt, *"typische Bestimmungen der Sozialvorsorge, die vom Staat (in Ausübung seiner ausschließlichen Zuständigkeit) für andere Zielsetzungen konzipiert wurden, ganz falsch anzugeben und zu verwenden"*.

Das Verfassungsgericht hat gleichzeitig bekräftigt, dass nur der Staat den subjektiven und/oder objektiven Bereich der Anwendung von Bestimmungen erweitern kann, die in Bereiche der ausschließlichen gesetzgeberischen Zuständigkeit des Staates fallen, darunter befindet sich insbesondere jener der Sozialvorsorge. Dieser Grundsatz war unter anderem bereits im Urteil Nr. 325/2011 bekräftigt worden, welches die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der staatlichen Vorsorgeregelung bezogen auf das Personal der öffentlichen Verwaltungen auf die öffentlichen Angestellten sprich Regionalräte beanstandet, da *"es nicht der regionalen Gesetzgebung zusteht, eine Gleichstellung der Vorsorgebehandlung der Regionalräte, die nicht Abgeordnete sind, mit jener der Räte zu verfügen, welche das Amt eines Abgeordneten bekleiden. Sollte diese Gleichstellung mit Regionalgesetz erfolgen, wie im gegenständlichen Fall, wäre das nicht nur eine Verletzung der ausschließlichen gesetzgeberischen Zuständigkeit des Staates, sondern es würde zu einer unterschiedlichen Regelung der Vorsorgebehandlung der öffentlichen Angestellten in den verschiedenen Regionen führen"*.

Der Hinweis auf die Notwendigkeit einer einheitlichen Regelung ist auch im Urteil Nr. 189/2011 bezogen auf die Gleichstellung der Beitragsleistung des prekären Dienstes, das vom Personal in den besonderen Sekretariaten der Regionalverwaltungen geleistet wurde, mit der abhängigen Arbeit enthalten: diese Bestimmung, welche einem im Wesentlichen prekären Arbeitsverhältnis eine Zuordnung zur abhängigen Arbeit zwecks Pension zuerkennt, wirkt sich klarerweise auf den Bereich der *"Sozialvorsorge"* aus, die aufgrund der Verfügung von Art. 117, Absatz 2, Buchstabe o), der Verfassung in die ausschließliche Zuständigkeit des Staates fällt.

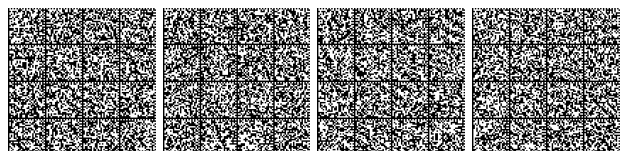


Bereits mit dem Gesetz vom 8. August 1995, Nr. 335 (Reform des pflichtgemäßen und zusätzlichen Rentensystems), wurde das Vorsorgesystem entsprechend den Berechnungskriterien der an die Beitragszahlung angepassten Pensionsbezüge neu definiert. Und in der Folge verfügte das Gesetzesdekret vom 6. Dezember 2011, Nr. 201, umgewandelt in das Gesetz vom 22. Dezember 2011, Nr. 214 (Dringende Bestimmungen für das Wachstum, die Angemessenheit und die Konsolidierung der öffentlichen Konten) im Art. 24, Absatz 2, dass *“ab dem 1. Januar 2012, mit Bezug auf den ab diesem Datum angereiften Beitragszeitraum, der dem Zeitraum entsprechende Pensionsanteil gemäß dem Beitragssystem berechnet wird”*.

Die Verfassungswidrigkeit einer Bestimmung, welche die Berechnung des Rentenbezugs betreffend die oben genannten Zulagen der öffentlichen Angestellten in der Region an das lohnbezogene System anstatt an das beitragsbezogene anbindet, ist offensichtlich; letzteres Berechnungssystem wurde mit dem Ziel eingeführt, den finanziellen Ausgleich zu begünstigen und die vom lohnbezogenen System hervorgerufenen Unausgeglichheiten und Ungleichheiten zu beseitigen (Bericht der elften ständigen Kommission Arbeit und Sozialvorsorge zum Gesetzentwurf der Reform des pflichtgemäßen und zusätzlichen Rentensystems von 1995). Ein so strukturierter Mechanismus steht überdies in Konflikt mit Art. 36, Absatz 1, der Verfassung, einer Bestimmung, die sich auch im Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Rentenbezug und Quantität und Qualität der während des aktiven Dienstes geleisteten Arbeit ausdrückt (Verfassungsgericht Urteil Nr. 82/2017).

Und darüber hinaus wirkt sich die Rentenberechnung der von den Angestellten der Region bezogenen Zulagen mit dem lohnbezogenen System unvermutet auch auf das Haushaltsgleichgewicht der Fürsorgekörperschaft des öffentlichen Dienstes (INPS) aus und verursacht eine unnötige Belastung der Pensionsausgaben.

20. Diese Darlegung wird zusätzlich von dem untermauert, was in einem Schreiben der Agentur für die Verhandlungsvertretung der öffentlichen Verwaltungen zu lesen ist (Schreiben Prot. 2863/07 vom 14. März 2007), das auf Seite 201 des Berichts dieser Vereinigten Sektionen über die allgemeine Rechnungslegung der Autonomen Provinz Bozen – Haushaltsjahr 2014 angeführt ist:



„Die Agentur für die Verhandlungsvertretung der öffentlichen Verwaltungen hat mit Schreiben vom 14. März 2007, Prot. 2863/07, das sie an die regionale Staatsanwaltschaft des Rechnungshofs Bozen richtete, bemerkt – vorausgesetzt dass aus einer Analyse der geltenden Vertragstexte auf Staatsebene keine Regelungen mit gleichem oder ähnlichem Inhalt hervorgegangen sind – dass, „...wie öfter vom INPDAP betont, es den Vertragsverhandlungen nicht zusteht, Urteile über die Pensionierbarkeit oder nicht einer Besoldung zu fällen, da es sich um einen Aspekt handelt, der in die direkt vom Gesetz zuerkannte autonome Bewertungszuständigkeit und Entscheidung der Sozialversicherungsanstalt fällt.“

21. Als letztes sind die Vereinigten Sektionen, in Übereinstimmung mit der gefestigten Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, der Auffassung, überprüfen zu müssen, ob Auslegungen der genannten Regionalbestimmungen möglich sind, die es erlauben würden, die oben ausgeführten Zweifel der Verfassungsmäßigkeit zu überwinden.

Man ist allerdings der Auffassung, dass kein Raum für eine verfassungsmäßige Auslegung besteht, da jedweder Interpretationsansatz vom unwiderruflichen Charakter der Bestimmungen untersagt ist, so wie auch von der klaren *Voluntas Legis* des Gesetzgebers Region, die eine Detailregelung für die Zukunft vorgibt und die vorher bestehende Vertragsregelung aufrechterhält, sowie vom Fehlen von Bestimmungen und Grundsätzen in der Rechtsordnung, welche es erlauben würden, die Regionalbestimmungen mithilfe der Analogie zu berichtigen.

AUS DIESEN GRÜNDEN

der Rechnungshof, Vereinigte Sektionen für die Region Trentino - Alto Adige/Südtirol,

nach Einsichtnahme in die Artikel 81, 119 und 134 der Verfassung, Artikel 1 des Verfassungsgesetzes vom 9. Februar 1948, Nr. 1, und Artikel 23 des Gesetzes vom 11. März 1953, Nr. 87;

nach Einsichtnahme in Artikel 10 des Dekrets des Staatspräsidenten vom 15. Juli 1988, Nr. 305;



nach Einsichtnahme in Artikel 1, Absatz 5, des GD vom 10. Oktober 2012, Nr. 174, mit Änderungen umgewandelt in das Gesetz vom 7. Dezember 2012, Nr. 213;

ERHEBT

die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Artikels 4, Absatz 1 und Absatz 3, des Regionalgesetzes vom 18. Dezember 2017, Nr. 11, mit Bezug auf die von den Artikeln 3, 36, 81, 97, 117, Absatz 2, Buchstabe l) und o), und Art. 119, Absatz 1, der Verfassung festgelegten Parametern.

ORDNET

die Aussetzung des Verfahrens für die nicht gebilligten Posten an und verfügt die Übermittlung der Akten an das Verfassungsgericht für die Prüfung der Rechtsfrage,

VERFÜGT,

dass diese Verfügung vom Sekretariat der Vereinigten Sektionen, im Sinne von Artikel 23, letzter Absatz, des Gesetzes vom 11. März 1953, Nr. 87, dem Präsidenten der Autonomen Region Trentino-Alto Adige/Südtirol und dem regionalen Staatsanwalt als Parteien des Rechtsstreits zugestellt und auch dem Präsidenten des Regionalrats der Autonomen Region Trentino-Alto Adige/Südtirol mitgeteilt wird.

So beschlossen in Bozen im Beratungszimmer am 28. Juni 2018.

Der Verfasser

gez. Anna Maria Rita LENTINI

Der Präsident

gez. Josef Hermann RÖSSLER

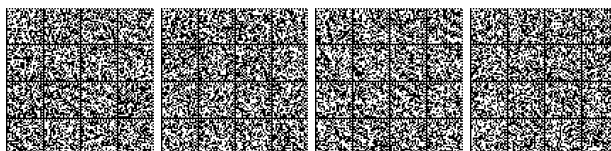
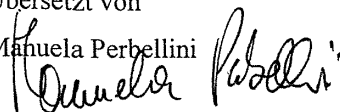
Hinterlegt im Sekretariat am - 8 AGO. 2018

Die Amtsleiterin

Gez. Silvana DI MARSICO

Übersetzt von

Manuela Perbellini



N. 178

Ordinanza del 23 aprile 2018 del G.U.P. del Tribunale di Brescia nel procedimento penale a carico di Z. Z. S.

Circolazione stradale - Sanzioni amministrative accessorie - Obbligatorietà della revoca della patente di guida come conseguenza della condanna ovvero dell'applicazione della pena su richiesta per i reati di cui agli artt. 589-bis e 590-bis cod. pen.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222, comma 2, quarto periodo.

TRIBUNALE DI BRESCIA

Il giudice dell'udienza preliminare nel proc. n. 19982/16 R.G. N.R. e n. 10933/17 R.G. G.I.P. nei confronti di Z. Z. S.;

premessi che, richiesto il rinvio a giudizio di Z. Z. S. per il reato di «omicidio stradale» commesso in danno di C. M., veniva depositata dal difensore istanza di applicazione pena concordata, munita di consenso del pubblico ministero;

che, all'udienza del 27 febbraio 2018, prima che venisse assunta ogni decisione circa l'accordo ex art. 444 del codice di procedura penale perfezionato dalle parti, il difensore eccepiva l'illegittimità costituzionale dell'art. 222, II comma, IV periodo del codice della strada, depositando all'uopo nota esplicativa;

la doglianza prospetta in sintesi che:

la revoca della patente di guida prevista dalla disposizione come automatico effetto della sentenza di condanna o di applicazione pena per i reati di cui agli articoli 589-bis e 590-bis del codice penale è, nella sostanza, una sanzione penale, che deve rispettare i principi di ragionevolezza e proporzionalità della pena di cui agli articoli 3 e 27 della Costituzione e, comunque, quello di ragionevolezza insito già, in termini generali, nell'art. 3 della Costituzione;

ciò, perché essa non consente una adeguata valutazione della gravità della condotta dell'imputato, anche in relazione ad un possibile concorso di colpa della vittima, laddove, nel caso di specie, emergeva che quest'ultima aveva attraversato la strada di corsa, mentre sopraggiungeva l'imputata a bordo della sua autovettura;

la norma — si afferma inoltre — contrasta anche con gli articoli 4 e 35 della Costituzione, stante la pesante limitazione delle possibilità di lavoro dell'imputata, connessa alla revoca della patente;

dato atto che il pubblico ministero si opponeva ritenendo la questione inammissibile e manifestamente infondata;

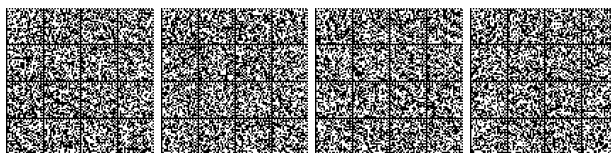
OSSERVA

la questione sollevata dalla difesa appare ammissibile e non manifestamente infondata.

L'art. 222 del codice della strada, nell'attuale formulazione, prevede, al primo comma, che «Qualora da una violazione delle norme di cui al presente codice derivino danni alle persone, il giudice applica con la sentenza di condanna le sanzioni amministrative pecuniarie previste, nonché le sanzioni amministrative accessorie della sospensione o della revoca della patente»; il secondo comma ha il seguente tenore: «Quando dal fatto derivi una lesione personale colposa la sospensione della patente è da quindici giorni a tre mesi. Quando dal fatto derivi una lesione personale colposa grave o gravissima la sospensione della patente è fino a due anni. Nel caso di omicidio colposo la sospensione è fino a quattro anni. Alla condanna, ovvero all'applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, per i reati di cui agli articoli 589-bis e 590-bis del codice penale consegue la revoca della patente di guida (...)».

L'attuale testo della disposizione è frutto dell'entrata in vigore della legge 23 marzo 2016, n. 41, che fra l'altro introduceva le due «nuove» fattispecie di reato dell'omicidio colposo stradale (art. 589-bis del codice penale) e delle lesioni personali stradali gravi o gravissime (art. 590-bis del codice penale).

Ora, deve ritenersi che l'attuale testo della disposizione, oltre a manifestare evidenti profili di contraddittorietà, sia in effetti censurabile ex art. 3 della Costituzione con riguardo ai principi di ragionevolezza e proporzionalità ritraibili dalla predetta norma costituzionale.



Sotto il primo profilo, si osserva che nei primi tre periodi del secondo comma dell'art. 222 si associa alla violazione di norme del codice della strada che abbiano conseguenze «lesive» sulle persone la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida, la cui entità viene graduata in ragguaglio alla gravità delle lesioni subite dalla vittima del sinistro stradale - da quindici giorni a tre mesi per la lesione personale colposa «base»; fino a due anni per la lesione personale colposa grave o gravissima; quantificandola fino a quattro anni nel caso di omicidio colposo. Sino a qui, parrebbe allora riconfermato il potere-dovere del giudice penale di applicare per tali fattispecie criminose, accertate con la sentenza di condanna o comunque «convalidate», nei limiti di cui agli articoli 444 ss. del codice di procedura penale, con la sentenza di applicazione pena concordata, la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida, graduandone l'estensione temporale. Tuttavia, il secondo comma dell'art. 222 del codice della strada prosegue — oggi — con il quarto periodo, che fa invece automaticamente ed indefettibilmente conseguire «alla condanna ovvero all'applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, per i reati di cui agli articoli 589-bis e 590-bis del codice penale» la revoca della patente di guida.

Dunque, da un lato, viene prevista la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida, rimettendone la quantificazione alla prudente valutazione da parte del giudice, nell'ambito del *range* fissato in ragguaglio alla gravità delle conseguenze della violazione; dall'altro, si introduce la diversa sanzione della revoca della patente, indefettibilmente agganciandola alla consumazione dei reati di cui agli articoli 589-bis del codice penale e 590-bis del codice penale, che pure riproducono in definitiva le stesse, preesistenti fattispecie di omicidio colposo e di lesioni colpose gravi o gravissime con violazione di norme relative alla circolazione stradale contemplate nel secondo e terzo periodo dell'art. 222, Il comma del codice della strada.

Il profilo di contraddizione non sembra risolvibile in via interpretativa, risultando insuperabile il disposto del quarto periodo, che, per i casi di lesioni ed omicidio stradale, prevede il richiamato «automatismo», rigidamente agganciato alla sola gravità dell'evento, lesivo o mortale, conseguente alla condotta colposa, con ciò inibendo ogni valutazione del giudice circa la concreta gravità del fatto e della colpa ad esso immanente.

Ciò posto, la previsione legislativa non sembra a questo giudice dell'udienza preliminare rispettosa dei richiamati canoni costituzionali: invero, è appena il caso di rilevare che non di rado la gravità delle conseguenze della condotta colposa non è in alcun modo ragguagliabile alla gravità della colpa, ben potendo verificarsi che l'evento mortale conseguiva ad una violazione colposa di scarsa gravità, e che, viceversa, ad una violazione colposa gravissima conseguono conseguenze del tutto lievi - o addirittura inesistenti. Appare allora irragionevole agganciare al — solo — criterio della gravità delle conseguenze l'indefettibile applicazione della sanzione amministrativa più grave, non consentendo alcuna modulazione in tal senso al giudice che emette la sentenza di condanna o di applicazione pena concordata, in relazione alle peculiarità del caso concreto ed al concreto disvalore della condotta scrutinata.

Sul tema, devesi inoltre evidenziare che:

gli automatismi legislativi che, al verificarsi di una data evenienza, ricollegano una conseguenza giuridica predeterminata ed inderogabile trovano frequente censura nella giurisprudenza della Corte costituzionale, anche e soprattutto nei casi di sanzioni amministrative e disciplinari che non consentano l'adeguata commisurazione della sanzione all'addebito: a titolo solo esemplificativo, giova qui richiamare le sentenze della Corte costituzionale n. 220 del 1995 e n. 2 del 1999, le quali censuravano con l'illegittimità costituzionale norme che prevedevano sanzioni disciplinari particolarmente gravi quale conseguenza automatica dell'emissione di sentenze penali di condanna (1);

proprio in ambito «stradale», peraltro, la Corte è recentemente intervenuta con la sentenza n. 22 del 24 gennaio 2018, che dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 120, II comma del codice della strada, come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94, «nella parte in cui — con riguardo all'ipotesi di condanna per reati di cui agli articoli 73 e 74 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), che intervenga in data successiva a quella di rilascio della patente di guida — dispone che il prefetto “provvede” — invece che “può provvedere” — alla revoca della patente»; ivi, pur evidenziando che, in quel caso (diversamente che in quello qui in scrutinio), la revoca della patente «non ha natura sanzionatoria, né costituisce conseguenza accessoria della violazione di una disposizione in tema di circolazione stradale, ma rappresenta la constatazione dell'insussistenza (sopravvenuta) dei “requisiti morali” prescritti per il conseguimento di quel titolo di abilitazione», la Corte ha comunque osservato che «La disposizione denunciata — sul presupposto di una indifferenziata valutazione di sopravvenienza di una condizione ostativa al mantenimento del titolo di abilitazione alla

(1) La prima investiva l'art. 1258, primo comma, del codice della navigazione nella parte in cui prevedeva la pena disciplinare della cancellazione come effetto automatico di una condanna che determini la incapacità all'iscrizione, anziché sulla base di una valutazione da parte dell'amministrazione competente; la seconda dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica 27 ottobre 1953, n. 1068 (Ordinamento della professione di ragioniere e perito commerciale), nella parte in cui prevedeva la radiazione di diritto dall'albo dei ragionieri e periti commerciali che abbiano riportato condanna penale per i reati indicati nel secondo comma dello stesso articolo.



guida — ricollega, infatti, in via automatica, il medesimo effetto, la revoca di quel titolo, ad una varietà di fattispecie, non sussumibili in termini di omogeneità, atteso che la condanna, cui la norma fa riferimento, può riguardare reati di diversa, se non addirittura di lieve, entità. Reati che, per di più, possono (come nella specie) essere assai risalenti nel tempo, rispetto alla data di definizione del giudizio. Il che dovrebbe escluderne l'attitudine a fondare, nei confronti del condannato, dopo un tale intervallo temporale, un giudizio, di assenza dei requisiti soggettivi per il mantenimento del titolo di abilitazione alla guida, riferito, in via automatica, all'attualità». Qui, come ben si vede, pur evidenziando l'ulteriore profilo «critico» inerente la possibile risalenza nel tempo del fatto oggetto della sentenza di condanna da cui deriva la revoca della patente, si valorizza al contempo il parametro della «indifferenziata» applicazione della medesima sanzione a situazioni anche diversissime fra loro.

Ciò posto, l'automatismo previsto dal novellato art. 222 del codice della strada potrebbe essere scongiurato, riconducendo la norma nell'alveo dei parametri costituzionali, ove in ipotesi si assegnasse al giudicante — similmente al cennato caso di cui all'art. 120 del codice della strada — un ambito di discrezionalità, che gli consenta di apprezzare se, avuto riguardo a tutti i parametri del caso concreto, la sanzione della revoca sia giusta, adeguata e proporzionata. Ciò, peraltro, consentirebbe a ben guardare una riconduzione a migliore «razionalità» della disposizione, laddove essa, allo stato, sembra prevedere congiuntamente, per i reati di cui agli articoli 589-bis del codice penale e 590-bis del codice penale, le sanzioni amministrative accessorie della sospensione della patente di guida, da graduarsi nel *quantum*, e quella della revoca della patente.

Va a questo punto evidenziato che la medesima questione qui in scrutinio veniva sollevata innanzi alla Corte di cassazione, la quale, con due sentenze dalla motivazione largamente sovrapponibile (n. 42346/17, T.; n. 23171/17, M.), la dichiarava infondata: a ben guardare, però, le due sentenze muovono entrambe dalla negazione della natura di sanzione sostanzialmente penale — secondo la declinazione (appunto) «sostanzialistica» fornita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, a partire dalla nota sentenza «Grande Stevens» —, in tesi rivestita dalla sanzione amministrativa accessoria prevista dall'art. 222 del codice della strada, per negare l'applicabilità dei parametri costituzionali di uguaglianza e proporzionalità ritraibili dagli articoli 3 e 27 della Costituzione; il rilievo, senz'altro utile rispetto al settore «penale», presidiato dall'art. 27 della Costituzione, non pare però dirimente rispetto al principio di ragionevolezza e proporzionalità direttamente ritraibile, su un piano più generale (ed anche con riguardo alle sanzioni amministrative) direttamente dall'art. 3 della Costituzione, come detto già applicato dalla Corte anche con riguardo a sanzioni di tipo amministrativo - quali quelle disciplinari sopra evocate.

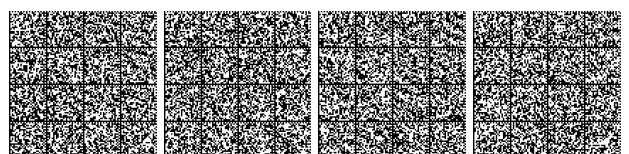
Non pare invece fondata la questione altresì sollevata dalla difesa rispetto alle norme di cui agli articoli 4 e 35 della Costituzione, avendo la disposizione censurata una refluenza solo indiretta ed eventuale rispetto alle «potenzialità» di lavoro dell'imputato per i reati di cui agli articoli 589-bis o 590-bis del codice penale; «potenzialità» che peraltro, nel caso di specie, non sono suffragate da alcun dato concreto.

Ciò posto, la proposta questione, che appare nel merito non manifestamente infondata sotto gli indicati profili, appare anche in concreto rilevante nel caso di specie: vero che la vicenda esibisce caratteri di significativa gravità, posto che la vittima veniva investita dall'automobile condotta dall'imputata mentre attraversava la strada sulle strisce pedonali, non emergendo (2) che l'attraversamento avvenisse «di corsa», così cogliendo di sorpresa l'imputata mentre procedeva a bordo della sua autovettura (3); non è men vero, però, che la sanzione della revoca della patente appare comunque sproporzionata rispetto al caso di specie, non ricorrendo elementi di «rimprovero» ulteriori - quali la guida sotto l'effetto di alcoolici o di stupefacenti; l'utilizzo del telefono cellulare (smentito dalle indagini); o altro — che ne giustificino in concreto l'applicazione, apparendo invero del tutto congrua al caso in scrutinio l'applicazione «graduata» della sanzione amministrativa accessoria della sospensione patente — commisurabile, secondo il «vecchio» regime, sino a quattro anni.

In questi termini, stante la non manifesta infondatezza e la concreta rilevanza della questione proposta, deve provvedersi come da dispositivo.

(2) Diversamente da quanto assume la difesa, riprendendo le dichiarazioni rese dall'imputata alla Polstrada, non convalidate da dati probatori.

(3) V. al riguardo le dichiarazioni della teste B. S.



P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge n. 87 dell'11 marzo 1953:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, relativa all'art. 222, II comma, quarto periodo del decreto legislativo n. 285 del 30 aprile 1992, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nei termini e per le ragioni sopra indicate;

sospende il giudizio in corso;

manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, e per la comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati, nonché alle parti del presente giudizio;

dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale degli atti, nonché della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni.

Brescia, 23 aprile 2018

Il G.U.P.: MAINARDI PAOLO

18C00262

N. 179

Ordinanza del 31 maggio 2018 del Tribunale di Trento nei procedimenti civili riuniti promossi da Silvelox Europe S.p.a. contro Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)

Previdenza - Contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro privato - Esonero con riferimento alle nuove assunzioni di lavoratori con contratto di lavoro a tempo indeterminato negli anni 2015 e 2016 - Esclusione per le assunzioni di lavoratori che, nei sei mesi precedenti, siano risultati occupati a tempo indeterminato presso qualsiasi datore di lavoro - Esclusione dal diritto all'esonero contributivo anche dei datori di lavoro che abbiano proceduto all'assunzione a tempo indeterminato di lavoratori titolari, nei sei mesi precedenti, di rapporti di lavoro con sospensione a zero ore per ammissione della società datrice all'integrazione salariale straordinaria concessa in ragione di un parziale riassorbimento occupazionale da parte di altro imprenditore.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 118; legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 78 [recte: comma 178].

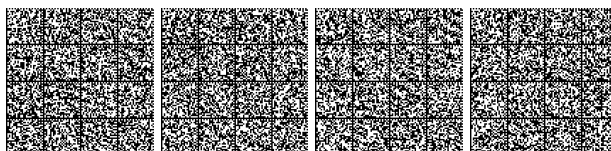
TRIBUNALE ORDINARIO DI TRENTO

SEZIONE PER LE CONTROVERSIE DI LAVORO

Il giudice istruttore, in funzione di giudice unico, dott. Giorgio Flaim, ha pronunciato fuori udienza, in data 31 maggio 2018, la seguente ordinanza.

Rilevato in fatto

Con ricorso depositato in data 29 dicembre 2017 la società Silvelox Europe s.p.a. ha proposto opposizione ex art. 24, comma 4 decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46 avverso l'avviso di addebito ex art. 30 decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 conv. in legge 30 luglio 2010, n. 122 emesso sub n. 412201700055222000 (doc. 7 fase. ric.), con cui l'I.N.P.S. pretende, in relazione al periodo dicembre 2015 - luglio 2017, il pagamento di un importo complessivo di € 590.358,28, di cui € 573.163,56 a titolo di contributi Fondo gestione aziende con lavoratori dipendenti e sanzioni, nonché € 17.194,72 a titolo di oneri di riscossione.



La pretesa viene fondata sul disconoscimento dell'esonero contributivo previsto prima dall'art. 1, commi 118-124 legge 23 dicembre 2014, n. 190 e successivamente dall'art. 1, comma 78, legge 28 dicembre 2015, n. 208, di cui la società ricorrente ha fruito in relazione alle 48 assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel dicembre 2015 (45), nel gennaio 2016 (1) e nel maggio 2016 (2).

La vicenda contributiva si inserisce nel seguente contesto:

I) Silvelox s.p.a. era una società (costituita in data 6 novembre 2003), che esercitava un'impresa di produzione, installazione e manutenzione di serramenti e chiusure in genere;

II) a decorrere dal gennaio 2011 Silvelox s.p.a. ricorreva ad interventi di CIGO dal 28 gennaio 2011 al 2 novembre 2013, ad interventi di CIGS dal 21 maggio 2012 al 20 maggio 2013 e a contratti di solidarietà dal 3 febbraio 2014 al 30 giugno 2014;

III) nel luglio 2014 Silvelox s.p.a. avviava una procedura di licenziamento collettivo per n. 25 lavoratori eccedenti;

IV) nel marzo 2015 la Società Europa Industriale Porte - SEIP s.r.l. (società con assetti societari del tutto diversi e priva di qualsiasi collegamento rispetto a Silvelox s.p.a.) formulava una proposta di affitto dell'azienda di Silvelox s.p.a.;

V) in relazione al periodo dal 20 marzo 2015 al 19 agosto 2015 Silvelox s.p.a. veniva ammessa alla integrazione salariale straordinaria in deroga con sospensione a zero dell'attività lavorativa di 83 dipendenti (doc. 11 fasc. ric.);

VI) negli stessi giorni, in data 25 marzo 2015, erano deliberati lo scioglimento e la messa in liquidazione di Silvelox s.p.a.;

VII) previa stipulazione, in data 4 maggio 2015, di un accordo ex art. 47, legge 29 dicembre 1990, n. 428 tra Silvelox s.p.a., SEIP s.p.a. e le organizzazioni sindacali, nonché contestualmente alla rinuncia individuale di tutti i dipendenti di Silvelox s.p.a. al passaggio ex art. 2112 cod. civ. alle dipendenze dell'affittuario, in data 14 maggio 2015 veniva concluso tra Silvelox s.p.a. e SEIP s.p.a. (che nominava contraente la neocostituita Silvelox Europe s.p.a.) un contratto di affitto di azienda;

VIII) in data 25 maggio 2015 Silvelox s.p.a. depositava domanda di ammissione alla procedura di concordato preventivo ex art. 161 legge fall.;

IX) tra maggio e giugno 2015 Silvelox Europe s.p.a. procedeva all'assunzione a tempo determinato (sei mesi) di 46 lavoratori (ai quali si sarebbero aggiunti altri tre, di cui uno nel luglio 2015 e due nel novembre 2015), che si trovavano tutti alle dipendenze di Silvelox s.p.a. con sospensione a zero ore per effetto dell'ammissione della società datrice alla integrazione salariale straordinaria in deroga (doc. 10 fasc. ric.);

X) in relazione al periodo 20 agosto 2015 - 19 agosto 2016 Silvelox s.p.a. veniva ammessa alla integrazione salariale straordinaria per cessazione di attività, con sospensione a zero dell'attività lavorativa (doc. 13 fasc. ric.);

XI) in data 17 dicembre 2015 veniva dichiarata aperta la procedura di concordato preventivo ex art. 161 legge fall. di Silvelox s.p.a.;

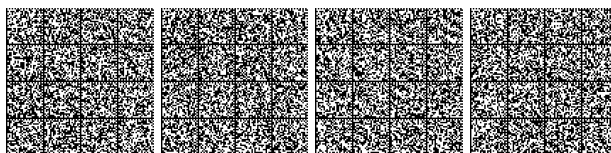
XII) in relazione al periodo 22 dicembre 2015-21 giugno 2016 Silvelox s.p.a. veniva ammessa alla integrazione salariale straordinaria per procedure concorsuali (doc. 12 e doc. 14 fasc. ric.);

XIII) in data 23 dicembre 2015 Silvelox s.p.a. avviava la procedura di licenziamento collettivo per tutti i dipendenti della società;

XIV) in data 1° dicembre 2015 i 47 lavoratori alle dipendenze di Silvelox s.p.a., che erano stati assunti a tempo determinato da Silvelox Europe s.p.a. tra maggio e luglio 2015, rassegnavano le dimissioni da Silvelox s.p.a. (ad essi si sarebbero aggiunti nel maggio 2016 i due lavoratori assunti a tempo determinato nel novembre 2015) (doc. 17 fasc. ric.);

XV) nel dicembre 2015 45 lavoratori (precisamente 13 il giorno 1, 9 il giorno 12, 11 il giorno 19, 6 il giorno 20, 3 il giorno 25, 3 il giorno 31), che erano stati assunti a tempo determinato nel maggio-giugno 2015, vedevano trasformato a tempo indeterminato il loro contratto con Silvelox Europe s.p.a., la quale si avvaleva dell'esonero contributivo ex art. 1, commi 118-124 legge n. 190/2014 (doc. 18 fasc. ric.);

in data 14 gennaio 2016 il lavoratore, che era stato assunto a tempo determinato nel luglio 2015, vedeva trasformato a tempo indeterminato il suo contratto con Silvelox Europe s.p.a., la quale si avvaleva dell'esonero contributivo ex art. 1, comma 78, legge n. 208/2015 (doc. 18 fasc. ric.); in data 7 e, rispettivamente, 14 maggio 2016 i due lavoratori, che erano stati assunti a tempo determinato nel novembre 2015, vedevano trasformato a tempo indeterminato il loro contratto con Silvelox Europe s.p.a., la quale si avvaleva dell'esonero contributivo ex art. 1, comma 78, legge n. 208/2015 (doc. 18 fasc. ric.);



XVI) in data 13 aprile 2016 Silvelox s.p.a. veniva dichiarata fallita.

I.N.P.S. ha negato a Silvelox Europe s.p.a. la spettanza delle agevolazioni contributive *de quibus*, ritenendo che nei confronti dei 48 lavoratori, i cui contratti a tempo determinato sono stati trasformati a tempo indeterminato, ricorresse l'ipotesi ostativa, prevista sia dall'art. 1, comma 118, legge n. 190/2014 sia dall'art. 1, comma 78, legge 2018/2015 (secondo cui sono escluse dall'esonero contributivo le assunzioni «relative a lavoratori che nei sei mesi precedenti siano risultati occupati a tempo indeterminato presso qualsiasi datore di lavoro»), atteso che nei sei mesi precedenti la trasformazione costoro erano parte di rapporti a tempo indeterminato con Silvelox s.p.a., seppur con sospensione a zero ore per ammissione della società datrice alla integrazione salariale straordinaria.

Ritenuto in diritto

Viene sollevata d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 118 legge 23 dicembre 2014, n. 190 e dell'art. 1, comma 78, legge 28 dicembre 2015, n. 208 nella parte in cui («L'esonero di cui al presente comma spetta ai datori di lavoro in presenza delle nuove assunzioni di cui al primo periodo, con esclusione di quelle relative a lavoratori che nei sei mesi precedenti siano risultati occupati a tempo indeterminato presso qualsiasi datore di lavoro ...»), in contrasto con il precetto ex art. 3, comma 1, escludono dal diritto all'esonero contributivo i datori di lavoro che abbiano proceduto all'assunzione a tempo indeterminato di lavoratori, i quali nei sei mesi precedenti erano alle dipendenze a tempo indeterminato di altro datore, ma i cui rapporti erano sospesi a zero ore per essere quel datore stato ammesso alla integrazione salariale straordinaria in ragione della possibilità di un parziale riassorbimento occupazionale ad opera di altro imprenditore non assoggettato ai vincoli previsti dall'art. 2112 cod. civ. o per inapplicabilità della norma o per effetto di negozi abdicativi dei lavoratori determinati esclusivamente dall'indisponibilità dell'imprenditore subentrante, accertata in sede sindacale, ad assumere tutti i lavoratori sospesi.

Sulla rilevanza nel giudizio a quo.

Il giudizio in corso non può essere definito indipendentemente dalla soluzione della suddetta questione di legittimità costituzionale.

Applicando le norme impugnate le domande di esonero contributivo ex art. 1, comma 118, legge n. 190/2014 ed ex art. 1, comma 78, legge 2018/2015, proposte dalla società ricorrente Silvelox Europe s.p.a., dovrebbero essere rigettate, ricorrendo l'ipotesi ostativa prevista sia dall'art. 1, comma 118, legge n. 190/2014, sia dall'art. 1, comma 78, legge 2018/2015, secondo cui: «L'esonero di cui al presente comma spetta ai datori di lavoro in presenza delle nuove assunzioni di cui al primo periodo, con esclusione di quelle relative a lavoratori che nei sei mesi precedenti siano risultati occupati a tempo indeterminato presso qualsiasi datore di lavoro ...».

Infatti i 48 lavoratori, cui si riferiscono le assunzioni *melius* le trasformazioni a tempo indeterminato, erano nei sei mesi precedenti alle dipendenze a tempo indeterminato di Silvelox s.p.a., seppur con sospensione a zero ore per ammissione della società datrice alla integrazione salariale straordinaria e precisamente:

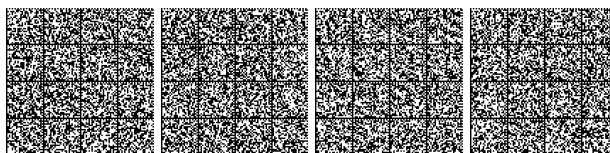
per i 39 lavoratori, i cui rapporti a tempo indeterminato sono iniziati anteriormente al 22 dicembre 2015, per ammissione alla integrazione salariale straordinaria in deroga relativamente al periodo dal 20 marzo 2015 al 19 agosto 2015 e alla integrazione salariale straordinaria per cessazione di attività relativamente al periodo dal 20 agosto 2015 al 21 dicembre 2015;

per i 7 lavoratori, i cui rapporti a tempo indeterminato sono iniziati nel periodo dal 21 dicembre 2015 al 19 febbraio 2016, per ammissione alla integrazione salariale straordinaria in deroga relativamente al periodo dal 20 marzo 2015 al 19 agosto 2015, alla integrazione salariale straordinaria per cessazione di attività relativamente al periodo dal 20 agosto 2015 al 21 dicembre 2015 e alla integrazione salariale straordinaria per procedure concorsuali relativamente al periodo dal 22 dicembre 2015 al 21 giugno 2016;

per i 2 lavoratori i cui rapporti a tempo indeterminato sono iniziati il 7 e, rispettivamente, il 14 maggio 2016, per ammissione alla integrazione salariale straordinaria per cessazione di attività relativamente al periodo 20 agosto 2015 - 21 dicembre 2015 e alla integrazione salariale straordinaria per procedure concorsuali relativamente al periodo 22 dicembre 2015-21 giugno 2016.

Non appare condivisibile l'assunto della difesa di parte ricorrente secondo cui i lavoratori successivamente assunti da Silvelox Europe s.p.a., non potevano considerarsi «occupati a tempo indeterminato» allorquando erano alle dipendenze di Silvelox s.p.a. in quanto per effetto dell'ammissione della datrice alla integrazione salariale straordinaria con sospensione a zero ore:

essi erano «ontologicamente» privi di occupazione, stante l'assenza di prestazione lavorativa (pag.18-22 della memoria di costituzione);



i loro rapporti di lavoro con Silvelox s.p.a. erano «di fatto interrotti» (pag.25-29 della memoria di costituzione).

Infatti il legislatore, utilizzando la locuzione «occupati a tempo indeterminato», ha inteso riferirsi a una condizione di natura giuridica e non già di mero fatto in quanto la specificazione «a tempo indeterminato» non può che riguardare un aspetto afferente il mondo giuridico, considerato che, a ben vedere, ogni attività umana è ontologicamente a tempo determinato, qualunque sia il suo regime giuridico;

quindi affermare che — nonostante un rapporto di lavoro a tempo indeterminato sia giuridicamente esistente essendosi verificato il fatto (giuridico) costitutivo, ma non anche un fatto (giuridico) estintivo — il lavoratore sia «ontologicamente privo di occupazione» o quel rapporto sia «di fatto interrotto» significa confondere il piano della realtà giuridica con quello della realtà materiale.

È, invece, rilevante evidenziare che gli ammortizzatori sociali, di cui Silvelox s.p.a. si è avvalsa a far data dal 20 marzo 2015 (integrazione salariale straordinaria in deroga relativamente al periodo dal 20 marzo 2015 al 19 agosto 2015, integrazione salariale straordinaria per cessazione di attività relativamente al periodo dal 20 agosto 2015 al 21 dicembre 2015; integrazione salariale straordinaria per procedure concorsuali relativamente al periodo dal 22 dicembre 2015 al 21 giugno 2016), sono stati tutti concessi in ragione della possibilità di un parziale riassorbimento occupazionale ad opera di altro imprenditore non assoggettato ai vincoli previsti dall'art. 2112 cod.civ. (o per inapplicabilità della norma o per effetto di negozi abdicativi dei lavoratori determinati esclusivamente dall'indisponibilità dell'imprenditore subentrante, accertata in sede sindacale, di assumere tutti i lavoratori sospesi).

Ciò appare evidente in ordine:

alla integrazione salariale straordinaria per cessazione di attività che viene *melius* veniva concessa per l'attuazione di «programmi finalizzati alla ricollocazione dei lavoratori» (art. 1, decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249 conv. in legge 3 dicembre 2004, n. 291);

alla integrazione salariale straordinaria per procedure concorsuali che viene *melius* veniva concessa nella misura maggiore qualora sussistessero «fondate prospettive di continuazione o ripresa dell'attività e di salvaguardia, anche parziale, dei livelli di occupazione tramite la cessione, a qualunque titolo, dell'azienda o di sue parti» (art. 3, legge 23 luglio 1991, n. 223).

Tuttavia deve ritenersi che nel caso in esame anche l'integrazione salariale straordinaria in deroga sia stata concessa in ragione della possibilità di un parziale riassorbimento occupazionale ad opera di altro imprenditore non solo perché questo trattamento poteva essere concesso anche in presenza di «crisi aziendale» (art. 2, comma 64, legge 28 giugno 2012, n. 92, art. 4, comma 2, decreto-legge 21 maggio 2013, n. 54 conv. in legge 18 luglio 2013, n. 85, art. 2 comma 1, lettera c) decreto ministeriale 1° agosto 2014, n. 83473), ma soprattutto considerato che il recupero occupazionale, almeno parziale, del personale interessato alle sospensioni (necessario stante il divieto di concedere il trattamento in deroga nel caso di cessazione dell'attività d'impresa ai sensi dell'art. 2, comma 2 decreto ministeriale n. 83473/2014), non poteva che avvenire ad opera di altro imprenditore subentrante in quanto pochi giorni dopo l'inizio del trattamento (20 marzo 2015) ossia in data 25 marzo 2015 erano deliberati lo scioglimento e la messa in liquidazione di Silvelox s.r.l. e in quella stessa epoca la Società Europa Industriale Porte - SEIP s.r.l. formulava una proposta di affitto dell'azienda di Silvelox s.p.a. (sfociata poi nella stipulazione, in data 14 maggio 2015, tra Silvelox s.p.a. e SEIP s.p.a. — che nominava contraente Silvelox Europe s.p.a. — di un contratto di affitto di azienda).

Inoltre appare evidente che nel caso in esame la rinuncia, espressa in sede sindacale da tutti i lavoratori sospesi, ai diritti ex art. 2112 cod.civ. eventualmente derivanti dal proseguimento, da parte di Silvelox Europe s.p.a., dell'attività d'impresa prima svolta da Silvelox s.p.a. (doc. 23 fasc. ric.), sia stata determinata esclusivamente dal fine di rendere concretamente possibile il subentro di Silvelox Europe s.p.a., la quale si era dichiarata disponibile ad un riassorbimento solo parziale del personale alle dipendenze di Silvelox s.p.a., come emerge dall'accordo sindacale ex art. 47, legge 29 dicembre 1990, n. 428 al quale i lavoratori hanno dichiarato, in occasione della rinuncia, «completa adesione» (clausola 7).

Sulla non manifesta infondatezza.

Non appare manifestamente infondato ritenere che sia contrario al principio di razionalità —insito nel precetto ex art. 3, comma 1 Cost., svincolato da una normativa di raffronto e «rintracciato nell'esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità e a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica» (Corte cost. 9 aprile 2014, n. 162; Corte costituzionale 14 febbraio 2012, n. 87; Corte costituzionale 18 novembre 1991, n. 421) — escludere dal diritto agli esoneri contributivi previsti dall'art. 1, comma 118, legge n. 190/2014 e dall'art. 1, comma 78, legge 2018/2015 i datori di lavoro che abbiano proceduto all'assunzione a tempo indeterminato di lavoratori, i quali nei sei mesi precedenti erano alle dipendenze a tempo indeterminato di altro datore, ma i cui rapporti erano sospesi a zero ore per essere quel datore stato ammesso alla integrazione salariale straordinaria in ragione della possibilità di un parziale riassorbimento occupazionale ad opera di altro imprenditore non assoggettato ai vincoli previsti dall'art. 2112



cod.civ. o per inapplicabilità della norma o per effetto di negozi abdicativi dei lavoratori determinati esclusivamente dall'indisponibilità dell'imprenditore subentrante, accertata in sede sindacale, ad assumere tutti i lavoratori sospesi.

In proposito occorre evidenziare che lo scopo, perseguito dal legislatore attraverso la previsione degli esoneri contributivi ex art. 1, comma 118, legge n. 190/2014 ed ex art. 1, comma 78 legge 2018/2015, consiste, come esplicitamente indicato, nel «fine di promuovere forme di occupazione stabile».

Pienamente coerente con questa *ratio legis* è l'esclusione dall'esonero contributivo delle assunzioni a tempo indeterminato dei lavoratori occupati nei precedenti sei mesi in virtù di contratti di lavoro a tempo indeterminato in ordinario svolgimento, trattandosi di operazioni economiche che non determinano un incremento di occupazione stabile.

Peculiare, invece, è la situazione in cui si trovano i lavoratori dipendenti in virtù di contratti a tempo indeterminato, ma sospesi a zero ore a seguito di ammissione del datore di lavoro alla integrazione salariale straordinaria in ragione della possibilità di un parziale riassorbimento occupazionale ad opera di altro imprenditore:

se il loro status giuridico è di certo radicalmente diverso da quello dei lavoratori non occupati a tempo indeterminato, lo stesso non può dirsi per la condizione di fatto;

infatti anch'essi non si trovano certamente in una situazione di occupazione stabile, stante la concreta impossibilità del loro datore di garantire il normale funzionamento del rapporto di lavoro né attualmente, né in futuro.

Di conseguenza il datore di lavoro, che proceda ad assumere costoro a tempo indeterminato, pone in essere un'operazione economica certamente idonea a determinare un incremento di «occupazione stabile».

Quindi non appare ragionevole negare a quel datore, pur realizzandosi lo scopo perseguito dalla legge, il riconoscimento del diritto all'esonero contributivo previsto a quel fine.

Anzi, a ben vedere, nell'ipotesi di dipendenti in virtù di contratti a tempo indeterminato, ma sospesi a zero ore, le nuove assunzioni a tempo indeterminato apportano beneficio a coloro che, essendo già lavoratori, godono, alla luce del precetto ex art. 38, comma 2 Cost., di una maggiore tutela giuridica rispetto agli inoccupati.

P. Q. M.

visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 118, legge 23 dicembre 2014, n. 190 e dell'art. 1, comma 78, legge 28 dicembre 2015, n. 208 nella parte in cui («L'esonero di cui al presente comma spetta ai datori di lavoro in presenza delle nuove assunzioni di cui al primo periodo, con esclusione di quelle relative a lavoratori che nei sei mesi precedenti siano risultati occupati a tempo indeterminato presso qualsiasi datore di lavoro ...»), in contrasto con il precetto ex art. 3, comma 1, escludono dal diritto all'esonero contributivo i datori di lavoro che abbiano proceduto all'assunzione a tempo indeterminato di lavoratori, i quali nei sei mesi precedenti erano alle dipendenze a tempo indeterminato di altro datore, ma i cui rapporti erano sospesi a zero ore per essere quel datore stato ammesso alla integrazione salariale straordinaria in ragione della possibilità di un parziale riassorbimento occupazionale ad opera di altro imprenditore non assoggettato ai vincoli previsti dall'art. 2112 cod. civ. o per inapplicabilità della norma o per effetto di negozi abdicativi dei lavoratori determinati esclusivamente dall'indisponibilità dell'imprenditore subentrante, accertata in sede sindacale, ad assumere tutti i lavoratori sospesi.

dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

sospende il giudizio in corso;

dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Trento, in data 31 maggio 2018

Il Giudice: FLAIM

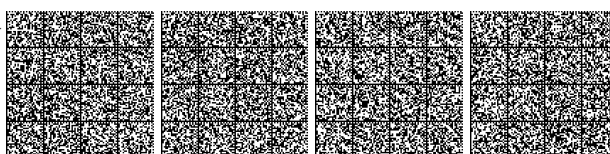
Il Funzionario Giudiziario: ZORZI

18C00263

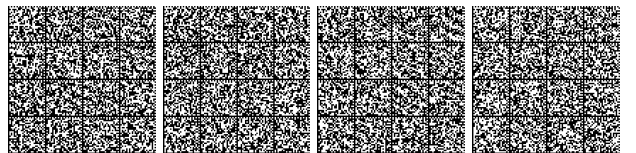
LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2018-GUR-050) Roma, 2018 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

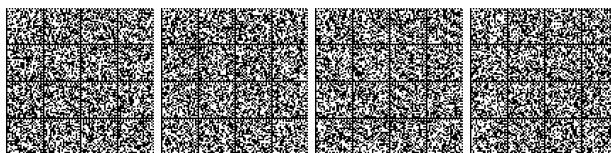
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- 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 e www.gazzettaufficiale.it**

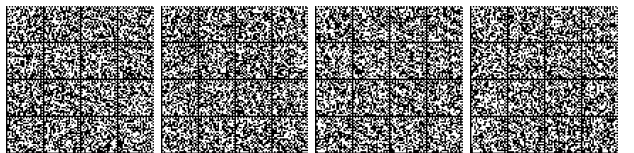
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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)

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

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	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
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.





€ 7,00

