

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

Anno 160° - Numero 8

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

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

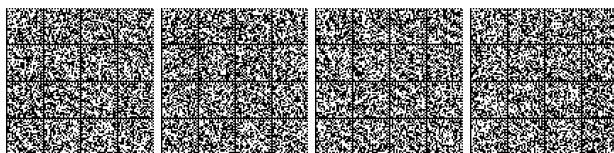
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 20 febbraio 2019

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. **18.** Sentenza 5 dicembre 2018 - 14 febbraio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Bilancio e contabilità pubblica – Piano di riequilibrio finanziario degli enti locali – Possibilità di rimodulazione o riformulazione del piano da parte degli enti locali entro il 31 maggio 2017 e al ricorrere di determinate condizioni.**

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, comma 714, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017– 2019). ..... Pag. 1

N. **19.** Ordinanza 22 gennaio - 14 febbraio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse – Tassa automobilistica – Fermo del veicolo disposto dall'agente della riscossione e obbligo del pagamento della tassa automobilistica.**

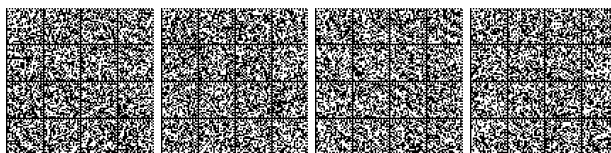
- Legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013)», art. 1, comma 182. .... Pag. 12

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **6.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 gennaio 2019 (della Regione Umbria)

**Edilizia e urbanistica - Misure urgenti per gli eventi sismici verificatisi in Italia negli anni 2009, 2012, 2016 e 2017 - Misure per l'accelerazione del processo di ricostruzione - Modifiche al decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 - Previsione che il Commissario straordinario provvede all'esercizio delle funzioni di cui all'art. 2 del decreto-legge n. 189 del 2016, anche a mezzo di ordinanze, che sono emanate sentiti i Presidenti delle Regioni interessate nell'ambito della cabina di coordinamento - Previsione che, sulla base delle priorità stabilite dal Commissario straordinario, sentiti i vice commissari nella cabina di coordinamento, e in coerenza con il piano delle opere pubbliche e il piano dei beni culturali, i soggetti attuatori oppure i Comuni, le unioni dei Comuni, le unioni montane e le Province interessati provvedono a predisporre ed inviare i progetti degli interventi al Commissario straordinario.**

- Decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130, art. 37, comma 1, lettera a), numero 1-bis, e lettera b-ter)... . Pag. 15



- n. 7. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 gennaio 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento - Previsione che consente al personale di enti pubblici economici o di società a totale partecipazione pubblica in servizio presso gli uffici regionali da almeno cinque anni il passaggio, a domanda, nei ruoli regionali.**

**Ambiente - Fauna selvatica - Norme della Regione Basilicata - Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento - Disposizioni sulla tutela della fauna selvatica in difficoltà.**

**Ambiente - Energia - Norme della Regione Basilicata - Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento - Disposizioni sulla cumulabilità degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili (FER) ai fini della verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale (VIA).**

**Energia - Norme della Regione Basilicata - Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento - Disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Limiti all'utilizzo della procedura abilitativa semplificata (PAS) - Distanze minime tra gli impianti.**

**Energia - Norme della Regione Basilicata - Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento - Disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Sospensione dei procedimenti comunali sulle istanze di permesso di costruire nonché di ogni procedura abilitativa semplificata (PAS) in attesa della conclusione del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica regionale.**

**Energia - Norme della Regione Basilicata - Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento - Modificazioni al piano di indirizzo energetico ambientale regionale (P.I.E.A.R.) - Prescrizioni sulle distanze in relazione a: impianti di grande generazione, impianti di piccola generazione e impianti fotovoltaici di microgenerazione.**

**Energia - Norme della Regione Basilicata - Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento - Applicabilità ai procedimenti pendenti delle previsioni degli articoli 29, 30, 31, 34 e 36 della legge regionale n. 38 del 2018.**

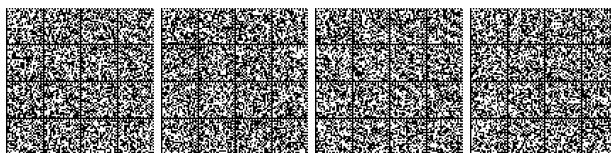
**Ambiente - Energia - Norme della Regione Basilicata - Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento - Integrazioni all'allegato A della legge regionale n. 54 del 2015 relativo al recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili - Definizione di area attinente ad un parco eolico.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento - Proroga di graduatorie regionali - Proroghe di contratti di collaborazione presso enti e strutture dell'amministrazione regionale.**

- Legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 (Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), artt. 24, 28, 30, 32, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 47, 52, 53 e 55.....



- N. 19. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Trento del 4 dicembre 2014  
**Imposte e tasse - Imposte sui redditi - Detrazioni per le erogazioni in denaro effettuate in favore di partiti politici.**  
 – Decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 13, art. 11, comma 4-bis. . . . . Pag. 35
- N. 20. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Napoli del 27 febbraio 2017  
**Imposte e tasse - Norme della Regione Campania - Tassa automobilistica regionale - Previsione che il fermo del veicolo disposto dall'agente della riscossione, ai sensi dell'art. 86 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, non rientra tra le fattispecie che fanno venir meno l'obbligo del pagamento della tassa automobilistica.**  
 – Legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013)”), art. 1, comma 182. . . . . Pag. 40
- N. 21. Ordinanza del Tribunale di Catanzaro del 31 agosto 2018  
**Procedimento civile - Opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici - Competenza territoriale del giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto.**  
 – 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), art. 32, comma 2. . . . . Pag. 43
- N. 22. Ordinanza del Tribunale di Fermo del 17 ottobre 2018  
**Processo penale - Astensione del giudice - Procedimento - Omessa previsione che la dichiarazione di astensione sia sottoposta al capo dell'ufficio nelle sole ipotesi di astensione per “gravi ragioni di convenienza”, di cui all'art. 36, comma 1, lettera h), cod. proc. pen.**  
 – Codice di procedura penale, art. 36, comma 3. . . . . Pag. 47
- N. 23. Ordinanza del Tribunale di Fermo del 10 ottobre 2018  
**Reati e pene - Imputabilità - Ubriachezza abituale - Cronica intossicazione da alcool o da sostanze stupefacenti - Denunciata “differenziazione insussistente” tra le due fattispecie.**  
 – Codice penale, artt. 94 e 95.  
**Reati e pene - Imputabilità - Ubriachezza volontaria o colposa - Previsione che l'ubriachezza non derivata da caso fortuito o da forza maggiore non esclude né diminuisce l'imputabilità.**  
 – Codice penale, art. 92, primo comma. . . . . Pag. 64
- N. 24. Ordinanza del Tribunale di Civitavecchia del 12 ottobre 2018  
**Reati e pene - Introduzione dell'art. 570-bis del codice penale (Violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio) - Omessa previsione dell'applicabilità della nuova disposizione anche al genitore che violi gli obblighi di natura economica disposti nei procedimenti relativi ai figli nati fuori dal matrimonio.**  
 – Decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21 (Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera q), della legge 23 giugno 2017, n. 103), art. 2, comma 1, lettera c) [ , introduttivo dell'art. 570-bis del codice penale]. . . . . Pag. 75



N. 25. Ordinanza della Corte dei conti - Sez. regionale di controllo per la Regione Campania dell'8 ottobre 2018

**Impiego pubblico - Norme della Regione Campania - Previsione di un fondo per il personale comandato o distaccato, in servizio presso le strutture del Consiglio regionale di cui agli artt. 9 e 14 della legge regionale n. 15 del 1989, finalizzato alle risorse per il trattamento economico accessorio, nonché per l'incremento dell'attività istituzionale e per l'assistenza agli organi - Previsione di un ulteriore fondo per il personale in servizio presso le strutture organizzative di cui all'art. 2 della legge regionale n. 15 del 1989 al fine di assegnare risorse per l'assistenza agli organi istituzionali per l'incremento dell'attività.**

– Legge della Regione Campania 3 settembre 2002, n. 20 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 16 maggio 2001, n. 7 e alla L.R. 11 agosto 2001, n. 10 - disposizioni in materia di personale), art. 2, commi 2 e 4; legge della Regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 3 settembre 2002, n. 20 - Disposizioni in materia di personale), art. 1, comma 1. ....



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 18

*Sentenza 5 dicembre 2018 - 14 febbraio 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Bilancio e contabilità pubblica – Piano di riequilibrio finanziario degli enti locali – Possibilità di rimodulazione o riformulazione del piano da parte degli enti locali entro il 31 maggio 2017 e al ricorrere di determinate condizioni.**

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, comma 714, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017– 2019).

## 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,

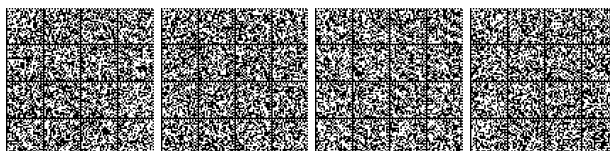
ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, con ordinanza del 28 febbraio 2018, iscritta al n. 70 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella camera di consiglio del 5 dicembre 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 28 febbraio 2018 la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), in riferimento agli artt. 81 e 97 della Costituzione, autonomamente e in combinato disposto con gli artt. 1, 2, 3 e 41 Cost., e agli artt. 24 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e ratificato con la stessa legge n. 848 del 1955.

L'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016, prevede che, «[f]ermi restando i tempi di pagamento dei creditori, gli enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione ai sensi dell'articolo 243-bis del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, prima dell'approvazione del rendiconto per l'esercizio 2014, se alla data della presentazione o dell'approvazione del medesimo piano di riequilibrio finanziario pluriennale non avevano ancora provveduto ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, possono rimodulare o riformulare il predetto piano, entro il 31 maggio 2017, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'articolo 243-bis, comma 8, lettera e), limitatamente ai residui antecedenti al 1° gennaio 2015, e ripianando tale quota secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 2 aprile 2015, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 89 del 17 aprile 2015 [...]».

Il rimettente riferisce che, con deliberazione della commissione straordinaria del 19 febbraio 2013, n. 40, il Comune di Pagani aveva fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) prevista dall'art. 243-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), per gli enti in cosiddetto predissesto, adottando un piano decennale per il recupero del disavanzo.

Tale piano era stato approvato dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, con delibera 14 marzo 2016, n. 53/2016/PRSP.

Successivamente, il Comune di Pagani, in applicazione della disposizione censurata, con deliberazione del Consiglio comunale del 30 maggio 2017, n. 31, aveva proceduto alla rimodulazione del predetto piano, avvalendosi della facoltà di ripiano trentennale del disavanzo residuo e di quello frattanto accertato dalla Corte dei conti a seguito del monitoraggio previsto dall'art. 243-*quater*, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000 - che potrebbe condurre, in caso di accertamento negativo, alla deliberazione del dissesto - per passività non contabilizzate (essenzialmente costituite da debiti fuori bilancio).

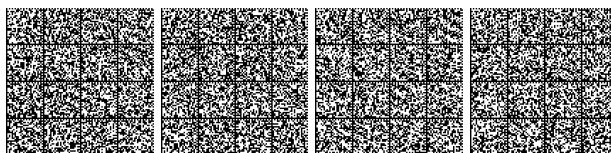
In tal modo, al netto della quota di disavanzo frutto del riaccertamento straordinario dei residui ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), la quota annuale di disavanzo da ripianare veniva a essere, in ragione della più diluita ripartizione, inferiore alla precedente, determinando il recupero di un margine di spesa corrente per l'ente.

Tanto rilevato in sede di monitoraggio ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, dopo aver sollecitato il contraddittorio del Comune di Pagani, la Corte dei conti, prima di pronunciarsi sul rispetto degli adempimenti da parte dell'ente in predissesto, ha sollevato la descritta questione di legittimità costituzionale.

1.1.- Anzitutto, il rimettente assume di essere legittimato a sollevare l'incidente di costituzionalità, come già riconosciuto da questa Corte, nell'ambito del controllo di legittimità sui bilanci degli enti locali.

Come in tali casi, infatti, non si tratterebbe di un controllo collaborativo - che si estrinseca in un referto sconfinante nel merito amministrativo e funzionale alla promozione di comportamenti auto-correttivi delle amministrazioni controllate - ma di un controllo di legittimità-regolarità (al pari di quelli in relazione ai quali la legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale è stata ammessa), la cui genesi troverebbe spiegazione nel rafforzamento, in Costituzione, del precetto dell'equilibrio di bilancio e il cui esito comporterebbe conseguenze giuridiche specifiche, ossia, nella fattispecie, il passaggio dal regime del piano di riequilibrio finanziario a quello del dissesto.

Detto controllo sarebbe esercitato da un "giudice", tale per composizione, terzietà e imparzialità rispetto al sistema delle autonomie, al servizio del principio di legalità e a presidio del bilancio quale "bene pubblico", nell'ambito di un procedimento connotato da un alto tasso di contraddittorio e dalla pubblica adunanza - in applicazione analogica delle norme dettate per il controllo preventivo - destinato a confluire in una decisione suscettibile di acquisire stabilità giuridica e condizionante in modo definitivo la possibilità di rimanere nell'ambito della procedura di predissesto, evitando quella di dissesto.





Diversamente, qualora si negasse la legittimazione del rimettente a sollevare questione di legittimità costituzionale, la norma applicata, soprattutto ove conducesse a un giudizio positivo in merito alla PRFP, si collocherebbe in una zona d'ombra, sottratta allo scrutinio di costituzionalità, risultando difficile, se non impossibile, identificare un soggetto diverso dall'ente locale titolare di una situazione giuridica soggettiva di segno opposto e giustiziabile.

1.2.- Il rimettente evidenzia come l'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016, consenta all'ente locale, che alla data di presentazione o approvazione del piano di riequilibrio non abbia ancora provveduto a effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi ai sensi dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011, di modificare il piano sotto il profilo temporale e quantitativo, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'art. 243-bis, comma 8, lettera e), del d.lgs. n. 267 del 2000 e ripianando la stessa nell'arco di trenta anni.

Tale regime di ripiano del disavanzo eccederebbe gli ordinari argini temporali del ciclo di bilancio così come quelli, più ampi, previsti per il suo riequilibrio in caso di crisi strutturale della finanza degli enti locali, senza che il lasso trentennale sia collegato al mutamento del paradigma contabile - quale quello risultante dal d.lgs. n. 118 del 2011, che determinerebbe la potenziale crescita esponenziale di disavanzi in ragione dei nuovi standard di prudenza e trasparenza, da fronteggiare senza pregiudizio per altri valori costituzionalmente rilevanti e, segnatamente, per l'erogazione delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. - trattandosi di squilibri determinati dall'emersione di crediti suscettibili di essere considerati inesigibili già in virtù della precedente disciplina e non in correlazione alla nuova.

Pertanto, la disposizione censurata, insuscettibile di interpretazione costituzionalmente orientata in ragione dell'incontrovertibile dato testuale, violerebbe gli artt. 81 e 97 Cost., autonomamente e «in combinato disposto» con gli artt. 1, 2, 3 e 41 Cost., in quanto, in assenza di una valida ragione giustificatrice, prevederebbe una misura di salvaguardia dell'equilibrio di bilancio destinata a dipanarsi in un arco temporale dilatato ben oltre il ciclo triennale di bilancio, così ampliando la capacità di spesa dell'ente in condizioni di conclamato squilibrio. In tal modo, inoltre, la disciplina in questione: a) sottrarrebbe gli amministratori locali al vaglio della loro responsabilità politica nei confronti dell'elettorato; b) non assolverebbe il dovere di solidarietà nei confronti delle generazioni future, su cui lo squilibrio non tempestivamente risanato sarebbe destinato a riverberarsi in ragione del principio di continuità dei bilanci; c) non consentirebbe di supportare con risorse effettive le politiche volte a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini; d) pregiudicherebbe il tempestivo adempimento degli impegni assunti nei confronti delle imprese, potenzialmente determinandone la crisi.

La norma, inoltre, contrasterebbe con gli artt. 24 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU, nonché all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, in quanto la prevista facoltà di modifica del piano di riequilibrio, inserita in un contesto di instabilità della disciplina legislativa del ripiano, estremamente mutevole nel tempo, aggravata dall'interpretazione giurisprudenziale, determinerebbe una situazione di incertezza giuridica e di mancanza di affidamento in grado di pregiudicare sia il diritto dell'ente a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice imparziale, che accerti la sussistenza o meno delle condizioni per riequilibrare il bilancio, sia la realizzazione del presupposto per la soddisfazione effettiva delle ragioni dei creditori, sacrificata dall'indeterminatezza dei tempi di conclusione delle procedure di risanamento finanziario.

1.3.- Secondo il rimettente, le questioni sollevate sarebbero rilevanti in quanto la modifica del piano, in ragione della ripartizione del disavanzo su un orizzonte temporale più ampio, inciderebbe in riduzione sul quantum degli obiettivi intermedi e finali del riequilibrio, che costituirebbero il canone concreto (a titolo esemplificativo, possibilità di disporre per trenta anni del mancato accantonamento derivante dalla norma impugnata per ripianare il disavanzo, implementando in pari misura la spesa corrente durante detto periodo, in cui permane il disavanzo stesso; accertamento dell'adempimento delle obbligazioni nei confronti dei debitori; pregiudizio per la conservazione delle risorse per adempiere tempestivamente le obbligazioni passive; pregiudizio per la conservazione delle risorse destinate alla restituzione della sorte e degli interessi dei prestiti contratti) di controllo della Corte dei conti per tutta la durata della procedura, su cui svolgere la valutazione di gravità e reiterazione dell'inadempimento ai sensi dell'art. 243-quater, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, valutazione condizionata dalla questione di legittimità costituzionale sollevata.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale, rimettendosi alla valutazione di questa Corte in ordine alla legittimazione del rimettente a promuovere l'incidente di costituzionalità, ha concluso nel senso della non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

A suo avviso, il riaccertamento straordinario dei residui di cui all'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011 e la revisione straordinaria degli stessi prevista dall'art. 243-bis, comma 8, lettera e), del d.lgs. n. 267 del 2000 costituirebbero attività di accertamento della reale situazione finanziaria dell'ente locale sostanzialmente coincidenti.



Dunque, sarebbe ragionevole che la norma censurata, fermi restando i tempi di pagamento dei creditori, permetta agli enti locali di rimodulare o riformulare il piano di riequilibrio, scorporando e consentendo di ripianare in trenta anni la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui antecedenti al 1° gennaio 2015, stessa data a cui è circoscritto il riaccertamento straordinario, a riprova della sostanziale coincidenza delle due operazioni.

In sostanza, l'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, come consentiva, nella precedente versione, la riformulazione e la rimodulazione del piano di riequilibrio su base trentennale in ragione del riaccertamento straordinario dei residui, così, a seguito della sostituzione operata dalla norma censurata, altrettanto consentirebbe, in ragione delle risultanze della revisione straordinaria dei residui, a quegli enti che non avessero ancora provveduto al riaccertamento straordinario, trattandosi dello stesso disavanzo: in entrambi i casi sarebbe ravvisabile la medesima giustificazione sul piano costituzionale, onde la non fondatezza delle questioni sollevate.

### *Considerato in diritto*

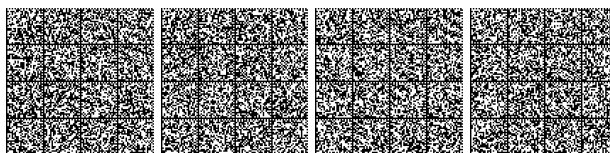
1.- Con ordinanza del 28 febbraio 2018 la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), in riferimento agli artt. 81 e 97 della Costituzione, autonomamente e in combinato disposto con gli artt. 1, 2, 3 e 41 Cost., e agli artt. 24 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e ratificato con la stessa legge n. 848 del 1955.

La disposizione censurata, sostituita dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016, disciplina la riformulazione o rimodulazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali in predissesto e la restituzione delle anticipazioni di liquidità a essi erogate.

Secondo il rimettente, la disposizione, insuscettibile di interpretazione costituzionalmente orientata in ragione dell'incontrovertibile dato testuale, consentirebbe all'ente locale, che alla data di presentazione o approvazione del piano di riequilibrio non abbia ancora provveduto a effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi ai sensi dell'art. 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), di modificare il piano sotto il profilo temporale e quantitativo, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'art. 243-bis, comma 8, lettera e), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e ripianando la stessa nell'arco di trenta anni.

La norma, pertanto, violerebbe gli artt. 81 e 97 Cost., autonomamente e «in combinato disposto» con gli artt. 1, 2, 3 e 41 Cost., in quanto prevederebbe una misura di salvaguardia dell'equilibrio di bilancio destinata a dipanarsi in un arco temporale dilatato ben oltre il ciclo triennale di bilancio e ad ampliare la capacità di spesa dell'ente in condizioni di conclamato squilibrio. In tal modo, inoltre, la disciplina dettata dalla norma: a) sottrarrebbe gli amministratori locali al vaglio della loro responsabilità politica nei confronti dell'elettorato; b) non assolverebbe il dovere di solidarietà nei confronti delle generazioni future, facendo gravare su di esse debiti e disavanzi in modo sproporzionato poiché lo squilibrio non tempestivamente risanato sarebbe destinato a riverberarsi in ragione del principio di continuità dei bilanci; c) non consentirebbe di supportare con risorse effettive le politiche volte a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini; d) pregiudicherebbe il tempestivo adempimento degli impegni assunti nei confronti delle imprese, potenzialmente determinandone la crisi.

La disposizione censurata allungherebbe, in modo assolutamente anomalo, i tempi di rientro, ledendo una serie di principi consustanziali alla sana gestione finanziaria. Così, l'equilibrio del bilancio sarebbe alterato per l'intero trentennio, durante il quale sarebbero consentite spese correnti oltre la dimensione delle risorse di parte corrente; sarebbero violate le regole inerenti all'indebitamento che, per finanziare la permanenza in deficit trentennale, graverebbero in modo ingiusto e illogico sulle generazioni future; sarebbe leso in modo irreparabile il principio di rappresentanza democratica, perché la responsabilità degli amministratori che hanno provocato il deficit sarebbe stemperata per un lunghissimo arco generazionale, in modo da determinare una sorta di oblio e di immunità a favore dei responsabili.



Risulterebbero altresì violati gli artt. 24 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU, nonché all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, in quanto la prevista facoltà di modifica del piano di riequilibrio, inserita in un contesto di instabilità della disciplina legislativa del ripiano, estremamente mutevole nel tempo e aggravata dall'interpretazione giurisprudenziale, determinerebbe una situazione di incertezza giuridica e di mancanza di affidamento in grado di pregiudicare sia il diritto dell'ente a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice imparziale, che accerti la sussistenza delle condizioni per riequilibrare il bilancio, sia la realizzazione del presupposto per la soddisfazione delle ragioni dei creditori, sacrificata dall'indeterminatezza dei tempi di conclusione delle procedure di risanamento finanziario.

2.- Per quanto riguarda la legittimazione dell'organo rimettente e la rilevanza della questione, occorre un'attenta ricognizione delle modalità di svolgimento della funzione attribuita dalla legge alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti con riguardo all'attuazione e al rispetto del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, che costituisce il fulcro della procedura di predissesto.

Dopo l'approvazione del piano, alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti spetta il compito di vigilare sull'esecuzione dello stesso, adottando - in sede di controllo, con le modalità dell'art. 243-bis, comma 6, lettera a), del d.lgs. n. 267 del 2000 (T.U. enti locali) - apposita pronuncia ai sensi dell'art. 243-quater, commi 3, 5 e 7, del medesimo decreto: «[i]n caso di approvazione del piano, la Corte dei Conti vigila sull'esecuzione dello stesso, adottando in sede di controllo, effettuato ai sensi dell'articolo 243-bis, comma 6, lettera a), apposita pronuncia. [...L]a delibera di approvazione o di diniego del piano può essere impugnata entro 30 giorni, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione che si pronunciano, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione, entro 30 giorni dal deposito del ricorso. Fino alla scadenza del termine per impugnare e, nel caso di presentazione del ricorso, sino alla relativa decisione, le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente sono sospese. [...L]'accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, ovvero il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso, comportano l'applicazione dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto».

L'art. 243-bis, comma 6, lettera a), del T.U. enti locali, richiamato dalla menzionata disposizione, prevede che il piano di riequilibrio finanziario pluriennale deve tener conto di tutte le misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio rilevate e deve, comunque, contenere le eventuali misure correttive adottate dall'ente locale in considerazione dei comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno accertati dalla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Quest'ultima, dunque, vigila sull'adozione e sull'esecuzione delle misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio.

Tale funzione di vigilanza-ingerenza della Corte dei conti, che presenta una cadenza semestrale (art. 243-quater, comma 6, del T.U. enti locali), è stata già inquadrata da questa Corte nella categoria del controllo di legittimità-regolarità: «[i] controlli di legittimità sui bilanci degli enti locali [...] sono strumentali al rispetto degli "obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici", detti controlli "si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti" (sentenza n. 39 del 2014). [... A]ppare evidente che i controlli [...] del titolo VIII del TUEL [...] consistono appunto in controlli di legittimità-regolarità se non addirittura in attribuzioni di natura giurisdizionale. Appartengono alla prima categoria: a) la determinazione di misure correttive per gli enti in predissesto (art. 243-bis, comma 6, lettera a, del TUEL); b) l'approvazione o il diniego del piano di riequilibrio (art. 243-quater, comma 3, del TUEL); c) gli accertamenti propedeutici alla dichiarazione di dissesto (art. 243-quater, comma 7, del TUEL). Riguardano funzioni di natura giurisdizionale: a) la giurisdizione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione avverso le delibere della sezione regionale di controllo (art. 243-quater, comma 5, del TUEL); b) l'attività requirente della Procura regionale sulle cause del dissesto (art. 246, comma 2, del TUEL); c) l'accertamento delle responsabilità degli amministratori e dei revisori dei conti ai fini dell'applicazione delle ulteriori sanzioni amministrative (art. 248, commi 5 e 5-bis, del TUEL). [...] Si tratta di funzioni - siano esse relative al controllo che alla giurisdizione - in cui l'attività della Corte dei conti risulta rigorosamente ancorata a parametri legali, tanto che la stessa attività di controllo è sottoponibile al sindacato giurisdizionale delle Sezioni riunite in speciale composizione, in conformità ai principi contenuti nella sentenza n. 39 del 2014 di questa Corte» (sentenza n. 228 del 2017).

La funzione di controllo, nel cui esercizio è stata adottata l'ordinanza di rimessione, risponde all'esigenza di un intervento rapido e tempestivo, prima che "la deviazione dal percorso fissato" dal piano di risanamento diventi irreversibile e conduca al dissesto dell'ente. Per questo motivo, a ogni scadenza semestrale la Corte dei conti è tenuta ad assumere formale pronuncia di verifica sull'andamento del percorso di risanamento seguito dall'ente in predissesto. Quando lo scostamento non è più recuperabile, la Corte accerta la situazione di incapacità finanziaria che impone all'ente locale la dichiarazione di dissesto.



In tale segmento della procedura di predisposto si colloca l'incidente di costituzionalità in esame, originato dal dubbio della Corte rimettente circa la legittimità costituzionale della norma che dovrebbe applicare. Quest'ultima allungerebbe e stravolgerebbe fino a precluderlo, il percorso di rientro dal deficit.

3.- Alla luce del contesto normativo da cui prende le mosse l'ordinanza di rimessione, al problema pregiudiziale della legittimazione della sezione di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte Costituzionale), e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), deve darsi risposta affermativa, in coerenza con i criteri individuati da questa Corte e in particolare con quelli contenuti nella sentenza n. 226 del 1976, che ha individuato i requisiti necessari e sufficienti affinché le questioni sollevate dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità sugli atti - cui il controllo in considerazione va assimilato - possano considerarsi promanare da un «giudice» nel corso di un «giudizio» (art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948). Detti criteri sono stati di recente ribaditi a proposito degli incidenti di costituzionalità sollevati nell'ambito dei giudizi di purificazione dinanzi alla Corte dei conti (sentenze n. 196 del 2018 e n. 188 del 2015).

È stato peraltro ricordato, anche dopo la pronuncia del 1976, che «[t]ale legittimazione è stata riconosciuta (sent. n. 226 del 1976) alla Corte dei conti in ragione della sua particolare posizione istituzionale e della natura delle sue attribuzioni di controllo. Sotto il primo aspetto, viene posta in rilievo la sua composizione di “magistrati, dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, comma 2, Cost.)” e la sua natura di “unico organo di controllo che goda di una diretta garanzia in sede costituzionale”. Sotto il secondo aspetto, viene in evidenza il peculiare carattere del giudizio portato dalla Corte dei conti sugli atti sottoposti a controllo, che si risolve nel valutarne “la conformità (...) alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico”. Una funzione cioè di garanzia dell'ordinamento, di “controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (...) preordinato a tutela del diritto oggettivo”» (sentenza n. 384 del 1991).

Detti caratteri costituiscono indubbio fondamento della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità, atteso che il riconoscimento di tale 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 del 1976).

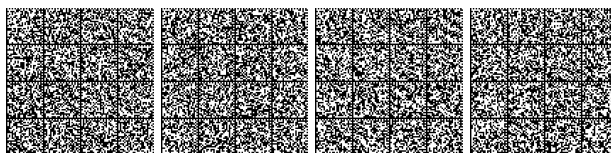
È proprio in relazione a siffatte ipotesi che questa Corte ha auspicato (sentenza n. 406 del 1989) che, quando l'accesso al suo sindacato sia reso poco agevole, come accade in relazione ai profili attinenti all'osservanza di norme poste a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri di bilancio, i meccanismi di accesso debbano essere arricchiti. La Corte dei conti è la sede più adatta a far valere quei profili, e ciò in ragione della peculiare natura dei suoi compiti, essenzialmente finalizzati alla verifica della gestione *secundum legem* delle risorse finanziarie.

Quanto detto vale, a maggior ragione, per il controllo sui bilanci e sugli equilibri finanziari degli enti locali, così come disciplinati dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, e dal d.lgs. n. 267 del 2000, ai sensi dei quali viene esercitato il sindacato da cui prende le mosse la questione di legittimità costituzionale all'esame.

Sull'ascrivibilità del sindacato sui bilanci degli enti territoriali alla categoria del controllo di legittimità, l'orientamento di questa Corte è costante (*ex plurimis*, sentenze n. 40 e n. 39 del 2014 e n. 60 del 2013) fin dalle riforme introdotte dal citato d.l. n. 174 del 2012.

Come evidenziato nelle richiamate pronunce, la sua disciplina risponde all'esigenza di renderlo funzionale al rispetto dei vincoli nazionali ed europei e di ricondurlo al vaglio unitario di una magistratura specializzata, in modo da affrancarlo da ogni possibile contaminazione di interessi che privilegiano, non di rado, la sopravvivenza di situazioni patologiche rispetto al trasparente ripristino degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria, elementi questi ultimi che la nuova formulazione dell'art. 97, primo comma, Cost. collega alla garanzia di legalità, imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa.

La forma della sentenza (articolata in motivazione in diritto e dispositivo) con cui si configurano le delibere di controllo sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni finanziarie a rischio di dissesto - e la sottoposizione di tali delibere alla giurisdizione esclusiva delle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione - determinano un'integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente riconducibile al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica, ove sono custoditi interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti (e quindi di difficile giustiziabilità), sia inerenti alle specifiche situazioni soggettive la cui tutela è affidata, *ratione materiae*, alla giurisdizione a istanza di parte della magistratura contabile (artt. 11, comma 6, lettere a ed e, e 172 e seguenti del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante «Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124»).



Tale assunto è condiviso dalla Corte di cassazione, secondo cui l'art. 243-*quater*, comma 5, del T.U. enti locali (introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera r, del d.l. n. 174 del 2012) «asigna alle sezioni riunite della stessa Corte dei conti la giurisdizione esclusiva in tema d'impugnazione avverso la delibera di approvazione o di diniego del piano, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, espressamente richiamando a tal proposito l'articolo 103, secondo comma, della Costituzione, con un'ulteriore analoga previsione di giurisdizione esclusiva anche sui ricorsi avverso i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione di cui al precedente articolo 243-*ter*; da tali disposizioni chiaramente si evince l'intento del legislatore di collegare strettamente, in questa materia, la funzione di controllo della Corte dei conti a quella giurisdizionale ad essa attribuita dal citato art. 103, terzo comma, Cost.» (Corte di cassazione, sezioni unite, ordinanza 13 marzo 2014 n. 5805).

Peraltro, il controllo di legittimità-regularità sui bilanci presenta - rispetto al controllo sugli atti - un ulteriore carattere che lo avvicina ancor più al sindacato giurisdizionale.

Infatti, mentre le pronunce di controllo di legittimità sugli atti possono essere in qualche modo disattese dal Governo, ricorrendo alla registrazione con riserva, e dagli stessi giudici delle altre magistrature, nei confronti sia degli atti che hanno ottenuto la registrazione, sia delle situazioni generate dal diniego di visto, l'accertamento effettuato nell'esercizio di questo sindacato di legittimità sui bilanci "fa stato" nei confronti delle parti, una volta decorsi i termini di impugnazione del provvedimento davanti alla Corte dei conti, sezioni riunite in speciale composizione. Quello così instaurato è - come detto - un giudizio a istanza di parte, riservato alla giurisdizione esclusiva della magistratura contabile, caratterizzato dalla presenza del procuratore generale della Corte dei conti in rappresentanza degli interessi adespoti di natura finanziaria, che costituisce l'unica sede in cui possono essere fatti valere gli interessi dell'amministrazione sottoposta al controllo e degli altri soggetti che si ritengono direttamente incisi dalla pronuncia della sezione regionale di controllo.

Dunque, in aggiunta ai caratteri che furono ritenuti sufficienti dalla sentenza n. 226 del 1976 di questa Corte per sollevare l'incidente di costituzionalità nell'esercizio del controllo di legittimità sugli atti di Governo, il controllo che viene all'esame in questa sede è munito di una definitività che non è reversibile se non a opera della stessa magistratura dalla quale il provvedimento promana.

In sostanza, il sistema giustiziale inerente al controllo di legittimità sui bilanci si connota di norme sostanziali, procedurali e processuali che, attraverso reciproche interconnessioni, mirano, da un lato, a supportare gli enti locali impossibilitati a riequilibrare i propri bilanci attraverso le procedure ordinarie, offrendo un'alternativa alla dichiarazione di dissesto e, dall'altro, ad assicurare la necessaria vigilanza-ingerenza, tanto nella fase di approvazione, quanto in quella attuativa.

4.- Anche sotto il profilo della rilevanza le questioni di legittimità costituzionale superano il vaglio di ammissibilità.

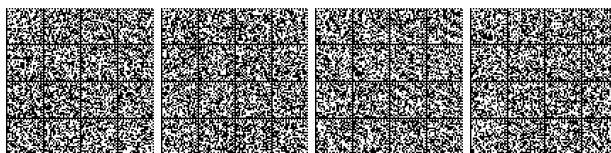
Il giudice rimettente sottolinea che il controllo che la sezione regionale della Corte dei conti deve svolgere per verificare l'attuazione del piano di riequilibrio si fonda - come prescrivono le norme del Titolo VIII del T.U. enti locali - sul sindacato concomitante dell'andamento dei conti dell'ente in predissesto, attività che deve essere formalizzata in una pronuncia con cadenza semestrale.

Esponde il rimettente che, dopo l'approvazione del piano di riequilibrio, il Comune di Pagani ha, da un lato, ridotto in via unilaterale la dimensione degli accantonamenti finalizzati al rientro del deficit e, dall'altro, è stato assoggettato a un nuovo accertamento di debiti fuori bilancio (delibera della Corte dei conti, sezione di controllo per la Campania n. 3/2017/PRSP, non impugnata dal Comune interessato).

L'effetto congiunto dei due fenomeni contabili sarebbe quello di allargare, anziché ridurre, il disavanzo e di rendere praticamente impossibile l'attuazione del piano senza una manovra correttiva idonea a riportare in simmetria le risorse di parte corrente e la correlata spesa. La norma censurata consentirebbe tuttavia al suddetto ente locale di evitare tale manovra correttiva.

L'ordinanza ricorda come il regime ordinario inerente alla copertura del disavanzo di gestione preveda (art. 188 del T.U. enti locali) che esso sia immediatamente applicato all'esercizio in corso di gestione contestualmente alla delibera di approvazione del rendiconto o, comunque, nell'arco del triennio successivo e - in caso di scadenza del mandato elettorale - entro la data di quest'ultimo.

Già la disciplina del predissesto consentirebbe una rilevante deroga temporale per completare il rientro dal deficit, consentendo di fruire di anticipazioni e prolungare gli accantonamenti fino al limite di dieci anni. Quella censurata consentirebbe in modo irragionevole e contraddittorio di mantenere inalterato il piano di pagamento dei creditori e di fruire di un allargamento della spesa corrente fino al limite temporale dei trenta anni, in misura pari al minore accantonamento conseguente alla dilazione trentennale.



La verifica della legittimità della modifica della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale - a prescindere dalla forma della rimodulazione o della riformulazione (categorie tassonomiche peraltro connotate da tenui tratti distintivi non rilevanti ai fini della risoluzione delle questioni in esame) - sarebbe logicamente preliminare al controllo sulla corretta attuazione del piano in quanto modifica gli «obbiettivi intermedi» e quelli «finali», ridimensionandoli e venendo a eliminare i concreti punti di riferimento della valutazione finanziario-contabile. Punti di riferimento che costituirebbero, per espressa dizione normativa, il canone concreto di controllo della Corte dei conti per tutta la durata del piano di riequilibrio e non soltanto nella contingenza dell'esercizio in corso.

Ove la norma fosse applicata, la verifica dell'eventuale «grave e reiterato inadempimento» sarebbe pregiudicata, e anzi impossibile, per la scomparsa dei criteri di riferimento contenuti nel piano di riequilibrio. Sarebbe così preclusa la funzione di vigilanza-ingerenza non solo per gli effetti ricadenti sull'esercizio in corso ma anche per gli esercizi a venire.

Alla luce di quanto precede, le motivazioni addotte dal rimettente - in uno con quelle afferenti all'impossibilità di dare della disposizione censurata un'interpretazione conforme a Costituzione, preclusa dall'incontrovertibile dato testuale - risultano sufficienti, congrue e coerenti nel dimostrare il rapporto di pregiudizialità tra le questioni proposte e la decisione da assumere al termine del semestre di riferimento.

5.- Nel merito la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016, è fondata in riferimento agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo.

È utile sottolineare come i profili di censura meritevoli di accoglimento in relazione agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. operino in modo strettamente integrato nel contesto di fondamentali principi del diritto del bilancio che, pur presidiando interessi di rilievo costituzionale tra loro distinti, risultano coincidenti sotto l'aspetto della garanzia della sana ed equilibrata gestione finanziaria.

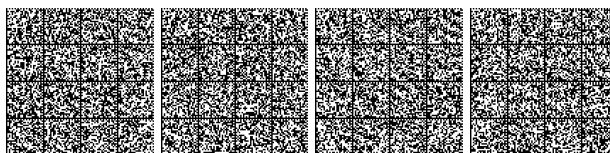
Il principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate. È evidente che la norma censurata si discosta radicalmente da tali parametri, consentendo di destinare, per un trentennio, in ciascun esercizio relativo a tale periodo, alla spesa di parte corrente somme necessarie al rientro dal disavanzo.

Se i precetti espressi negli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. hanno i caratteri di principi generali, nondimeno essi sono anche inerati dalle specifiche disposizioni normative che disciplinano - a regime - la gestione dei disavanzi degli enti territoriali: l'art. 9, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione); l'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011; l'art. 188 del d.lgs. n. 267 del 2000; l'allegato 1, numero 8), del d.lgs. n. 118 del 2011.

La prima disposizione, contenuta in una cosiddetta legge rinforzata, prevede che «[q]ualora, in sede di rendiconto di gestione, un ente [...] registri un valore negativo del saldo, il predetto ente adotta misure di correzione tali da assicurare il recupero entro il triennio successivo, in quote costanti».

La seconda stabilisce, ai commi 12 e 13, che «12. L'eventuale disavanzo di amministrazione accertato [...] a seguito dell'approvazione del rendiconto, al netto del debito autorizzato e non contratto di cui all'art. 40, comma 1, è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione. La mancata variazione di bilancio che, in corso di gestione, applica il disavanzo al bilancio è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. [...] 13. La deliberazione di cui al comma 12 contiene l'impegno formale di evitare la formazione di ogni ulteriore potenziale disavanzo, ed è allegata al bilancio di previsione e al rendiconto, costituendone parte integrante».

L'art. 188 del d.lgs. n. 267 del 2000 prescrive che «[l]'eventuale disavanzo di amministrazione [...] è immediatamente applicato all'esercizio in corso di gestione contestualmente alla delibera di approvazione del rendiconto. La mancata adozione della delibera che applica il disavanzo al bilancio in corso di gestione è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio».



Infine, l'allegato 1, numero 8), del d.lgs. n. 118 del 2011, di carattere complementare rispetto alle norme precedenti, statuisce che «[l]a congruità delle entrate e delle spese deve essere valutata in relazione agli obiettivi programmati, agli andamenti storici ed al riflesso nel periodo degli impegni pluriennali che sono coerentemente rappresentati nel sistema di bilancio nelle fasi di previsione e programmazione, di gestione e rendicontazione».

È evidente che l'ordinamento finanziario-contabile prevede, in via gradata: *a)* l'immediata copertura del deficit entro l'anno successivo al suo formarsi; *b)* il rientro entro il triennio successivo (in chiaro collegamento con la programmazione triennale) all'esercizio in cui il disavanzo viene alla luce; *c)* il rientro in un tempo comunque anteriore alla scadenza del mandato elettorale nel corso del quale tale disavanzo si è verificato.

In sostanza, la fattispecie legale di base stabilisce che: *a)* al deficit si deve porre rimedio subito per evitare che eventuali squilibri strutturali finiscano per sommarsi nel tempo producendo l'inevitabile dissesto; *b)* la sua rimozione non può comunque superare il tempo della programmazione triennale e quello della scadenza del mandato elettorale, affinché gli amministratori possano presentarsi in modo trasparente al giudizio dell'elettorato al termine del loro mandato, senza lasciare "eredità" finanziariamente onerose e indefinite ai loro successori e ai futuri amministratori; *c)* l'istruttoria relativa alle ipotesi di risanamento deve essere congrua e coerente sotto il profilo storico, economico e giuridico.

Nell'ambito di tale tessuto normativo inerente alla disciplina dei disavanzi sono state apportate le seguenti deroghe: *a)* l'art. 3, comma 16, del d.lgs. n. 118 del 2011 prevede che: «[n]elle more dell'emanazione del decreto [del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno], l'eventuale maggiore disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015, determinato dal riaccertamento straordinario dei residui [...] e dal primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità è ripianato in non più di 30 esercizi a quote costanti l'anno»; *b)* l'art. 243-bis (Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale) del T.U. enti locali, nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) stabilisce che: «1. I comuni e le province per i quali [...] sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario [...] possono ricorrere, con deliberazione consiliare alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. [...] 5. Il consiglio dell'ente locale [...] delibera un piano di riequilibrio finanziario pluriennale della durata massima di dieci anni, compreso quello in corso, corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziario». Nella versione attualmente in vigore, che peraltro non è rilevante nel giudizio *a quo*, stabilisce che il «piano di riequilibrio finanziario pluriennale [può avere] durata compresa tra quattro e venti anni, compreso quello in corso».

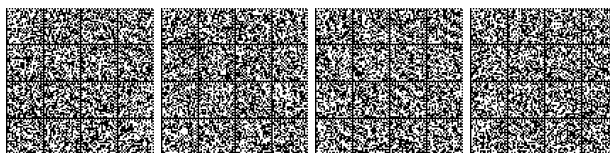
5.1.- La fattispecie normativa del riaccertamento straordinario non è equiparabile a quella dettata dalla norma censurata. Non è condivisibile l'assunto del Presidente del Consiglio dei ministri secondo cui la revisione straordinaria cui si correlano la rimodulazione e la riformulazione del piano di riequilibrio e il riaccertamento straordinario dei residui sarebbero "facce della stessa medaglia" in quanto attività di accertamento della reale situazione finanziaria dell'ente locale.

Seppur in un lasso temporale anomalo - solo in parte mitigato dal fatto che lo scaglionamento del deficit costituiva il limite massimo, ben potendosi prevedere tempi di rientro più brevi -, la dilazione trentennale del deficit emergente dal riaccertamento straordinario dei residui veniva giustificata con l'unicità ed eccezionalità della situazione finanziaria di alcuni enti territoriali che, da un lato, transitavano in un diverso sistema di contabilità e, dall'altro, scontavano l'esistenza di deficit sommersi originati dall'effetto congiunto della scorretta prassi di sovrastima dei crediti e di sottovalutazione dei debiti.

L'eccezionale ipotesi legislativa era sorretta dal convincimento che in sede di riaccertamento straordinario sarebbero emersi, una volta per tutte, i consistenti disavanzi reali, cui si sarebbe posto rimedio, in via definitiva, con un rientro pluriennale.

Al contrario, la norma censurata consente di aggirare il principio di intangibilità della procedura di prevenzione del dissesto, consistente nella preclusione - per plurime ragioni - di stravolgimenti del percorso di risanamento in fase di attuazione (in tal senso Corte dei conti, sezione autonomie, deliberazione n. 5/SEZAUT/2018). Tra i motivi di intangibilità è necessario, innanzitutto, menzionare la sospensione *ex lege* delle procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente a far data dall'esecutività della deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale fino alla data di approvazione o di diniego di approvazione del piano di cui all'articolo 243-*quater*, commi 1 e 3, del T.U. enti locali da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti territorialmente competente.

Neppure è consentito, come ritiene la difesa erariale, sostenere che tra l'ordinario regime dei disavanzi, come precedentemente illustrato, e norme eccentriche come quelle in esame possa correre un semplice rapporto di specialità: secondo il costante orientamento di questa Corte, nel sindacato di costituzionalità, copertura finanziaria ed equilibrio di bilancio integrano una clausola generale in grado di operare ogniqualvolta l'antinomia di norme asistematiche (come quella censurata) rispetto a tali principi risulti palese e incontrovertibile. Infatti, «la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (sentenza n. 192 del 2012)» (sentenza n. 184 del 2016).



5.2.- Per quel che concerne la lesione al principio della copertura pluriennale è da sottolineare che la lunghissima dilazione temporale finisce per confliggere anche con elementari principi di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministratori futuri verranno a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dalla norma impugnata. Ciò senza contare gli ulteriori disavanzi che potrebbero maturare negli esercizi intermedi, i quali sarebbero difficilmente separabili e imputabili ai sopravvenuti responsabili.

Deve essere in proposito condivisa l'opinione del giudice rimettente secondo cui tale scenario mina alla radice la certezza del diritto e la veridicità dei conti, nonché il principio di chiarezza e univocità delle risultanze di amministrazione più volte enunciato da questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 274 del 2017).

L'originario ordito normativo, sulla base del quale era stato approvato dalla Corte dei conti e dalla commissione per la finanza e gli organici degli enti locali (art. 155 del T.U. enti locali) il piano di rientro per prevenire il dissesto, presentava adeguati caratteri strutturali. Il piano si basava, infatti, sulla verifica *ex art. 243-quater* del T.U. enti locali ed era articolato su un arco di tempo decennale, più vasto di quello ordinario, ma comunque inferiore di due terzi rispetto alla previsione della norma censurata. Inoltre, era asseverato da analisi indipendenti dei due organi sopra citati in termini di sostenibilità e adeguatezza temporale delle condizioni finalizzate a superare le situazioni di squilibrio evitando così il dissesto.

Al contrario, il censurato art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016, traccia uno scenario incognito e imprevedibile che - senza le garanzie contemplate nel piano - consente di perpetuare proprio quella situazione di disavanzo che l'ordinamento nazionale e quello europeo percepiscono come intollerabile.

Come rileva esattamente il giudice rimettente, rimangono assolutamente non coordinati due segmenti dell'originaria e della nuova procedura: da un lato, un piano di pagamento dei creditori supportato da accordi di dilazione infra-decennale, ma non aggiornato alle sopravvenienze del nuovo arco temporale di riferimento; dall'altro, un trentennio caratterizzato (a differenza del passato) dal libero accesso alle anticipazioni di liquidità e dalla libera disponibilità, per le spese correnti, della quota risultante dalla riduzione degli accantonamenti.

5.3.- Infine, il contrasto della norma censurata con gli artt. 81 e 97 Cost., sotto il profilo dell'elusione del principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica, risiede innanzitutto nel consentire agli enti locali coinvolti nella procedura di predissesto, e che non sono in grado o non intendono rispettare i termini e le modalità del piano di rientro: *a)* di non ottemperare alle prescrizioni della magistratura vigilante e di evitare comunque la dichiarazione di dissesto; *b)* di scaglionare in un trentennio gli accantonamenti inerenti al rientro del disavanzo; *c)* di confermare il programma antecedente di pagamento dei creditori, lucrando così la disponibilità - in termini di spesa corrente per l'intero trentennio - derivante dal minore accantonamento finanziario delle somme necessarie per l'intero periodo di rientro e dall'impiego *contra legem* delle anticipazioni di liquidità; *d)* di aggirare le complesse procedure di verifica di congruità e sostenibilità del piano attraverso una rimodulazione autonoma in termini esclusivamente numerici, così sottraendo alla Corte dei conti quello che la sezione rimettente denomina correttamente «canone concreto di controllo».

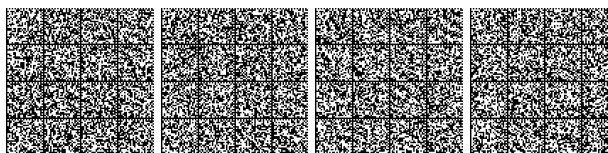
In pratica, nessuno degli amministratori eletti o eligendi sarà nelle condizioni di presentarsi al giudizio degli elettori separando i risultati direttamente raggiunti dalle conseguenze imputabili alle gestioni pregresse. Lo stesso principio di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo, ne risulta quindi gravemente compromesso.

È stato affermato da questa Corte che «[i]l carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, [risiede essenzialmente nell'assicurare] ai membri della collettività la cognizione delle modalità [di impiego delle risorse e i risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale]» (sentenza n. 184 del 2016).

Significativamente, le norme che disciplinano a regime la gestione del disavanzo equiparano, a tutti gli effetti, la mancata applicazione di esso all'esercizio in corso alla mancata approvazione del rendiconto. Un così grave evento è esattamente quanto consentito dalla disposizione oggetto del presente giudizio.

Ciò la pone, tra l'altro, in contrasto con «un'esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento, secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l'incuria del loro squilibrio strutturale interrompono - in virtù di una presunzione assoluta - il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti» (sentenza n. 228 del 2017).

6.- L'incremento del deficit strutturale e dell'indebitamento per la spesa corrente ha già indotto questa Corte a formulare chiari ammonimenti circa l'impraticabilità di soluzioni che trasformino il rientro dal deficit e dal debito in una deroga permanente e progressiva al principio dell'equilibrio del bilancio: «[f]erma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quelle afferenti ai disavanzi sommersi, non può non essere sottolineata la problematicità di soluzioni normative, mutevoli e





variegate come quelle precedentemente descritte, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale (in senso conforme, sentenza n. 107 del 2016)» (sentenza n. 6 del 2017).

La tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale.

Quanto al primo, è stata già sottolineata da questa Corte la pericolosità dell'impatto macroeconomico di misure che determinano uno squilibrio nei conti della finanza pubblica allargata e la conseguente necessità di manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione (sentenza n. 10 del 2015). Ciò senza contare che il succedersi di norme che diluiscono nel tempo obbligazioni passive e risanamento sospingono inevitabilmente le scelte degli amministratori verso politiche di "corto respiro", del tutto subordinate alle contingenti disponibilità di cassa.

L'equità intergenerazionale comporta, altresì, la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo. È evidente che, nel caso della norma in esame, l'indebitamento e il deficit strutturale operano simbioticamente a favore di un pernicioso allargamento della spesa corrente. E, d'altronde, la regola aurea contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost. dimostra come l'indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrate.

Di fronte all'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, la procedura del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose "eredità". Diverse soluzioni possono essere adottate per assicurare tale discontinuità, e siffatte scelte spettano, ovviamente, al legislatore.

Tuttavia, il perpetuarsi di sanatorie e situazioni interlocutorie, oltre che entrare in contrasto con i precetti finanziari della Costituzione, disincentiva il buon andamento dei servizi e non incoraggia le buone pratiche di quelle amministrazioni che si ispirano a un' oculata e proficua spendita delle risorse della collettività.

7.- In definitiva, l'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016, ponendosi in contrasto con gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Restano assorbite le ulteriori censure.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 dicembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

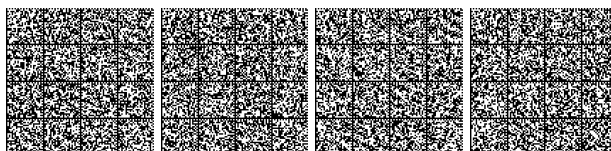
Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 febbraio 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 19

Ordinanza 22 gennaio - 14 febbraio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse – Tassa automobilistica – Fermo del veicolo disposto dall’agente della riscossione e obbligo del pagamento della tassa automobilistica.**

- Legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013)», art. 1, comma 182.

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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 182, della legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013)», promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Napoli, sezione 19, nel procedimento tra Silvio Giannattasio e la Regione Campania, con ordinanza del 6 marzo 2017, iscritta al n. 128 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell’anno 2017.

Visto l’atto di costituzione della Regione Campania;

udito nella udienza pubblica del 22 gennaio 2019 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

udito l’avvocato Alberto Armenante per la Regione Campania.

Ritenuto che - nel corso di un giudizio promosso contro la Regione Campania, per l’annullamento di un avviso di accertamento emesso per mancato pagamento della tassa automobilistica (per l’anno 2013), che il ricorrente assumeva non dovuta in quanto relativa a periodo in cui l’autovettura di sua proprietà era gravata da fermo amministrativo - l’adita Commissione tributaria provinciale di Napoli, sezione 19, premessane la rilevanza, ha sollevato, con l’ordinanza in epigrafe, questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 182, della legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013)» (norma poi abrogata dall’art. 19, comma 4, lettera b, della legge della Regione Campania 20 gennaio 2017, n. 3, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2017-2019 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale 2017», ma reintrodotta, in termini analoghi, dall’art. 1, comma 21, della legge reg. Campania 31 marzo 2017, n. 10, recante «Misure per l’efficientamento dell’azione amministrativa e l’attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2017 - Collegato alla stabilità regionale per il 2017»);

che, secondo la rimettente, il denunciato art. 1, comma 182, della legge reg. Campania n. 5 del 2013 (che è, *ratione temporis*, la disposizione applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo*) - con il prevedere che «[i]l fermo del veicolo disposto dall’agente di riscossione, ai sensi dell’art. 86 del decreto del Presidente della Repubblica 602/1973, non rientra tra le fattispecie che fanno venir meno l’obbligo del pagamento della tassa automobilistica [...]» - contrasterebbe con l’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione all’art. 5, comma trentasettesimo, del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953 (Misure in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1983, n. 53, e con l’art. 119, secondo comma, Cost. E ciò per le medesime ragioni per le quali la sentenza di questa Corte n. 288 del 2012 (alle cui motivazioni il giudice *a quo* fa rinvio) ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di altra norma regionale (a suo avviso) di analogo contenuto [art. 10 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012/2014 della Regione (Legge finanziaria 2012)»];



che, in questo giudizio incidentale, si è costituita, ed ha depositato memoria, la Regione Campania, che ha concluso per la inammissibilità o, in subordine, per la non fondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale.

Considerato che, con sentenza n. 47 del 2017, questa Corte ha già dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni, di contenuto analogo a quella ora in esame, di cui all'art. 8-*quater*, comma 4, della legge della Regione Toscana 22 settembre 2003, n. 49 (Norme in materia di tasse automobilistiche regionali) e all'art. 9 della legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali), identicamente sollevate in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e 119, secondo comma, oltre che (con riguardo alla legge della Regione Emilia-Romagna) all'art. 3, della Costituzione. E, con successiva ordinanza n. 192 del 2018, ha dichiarato manifestamente infondata la riproposta questione di legittimità costituzionale del predetto art. 8-*quater*, comma 4, della legge reg. Toscana n. 49 del 2003;

che, in dette decisioni, questa Corte ha, infatti, rispettivamente, chiarito e ribadito come il “fermo amministrativo” - al quale è correlata l'esenzione dal pagamento del tributo prevista dall'art. 5, comma trentasettesimo, del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953 (Misure in materia tributaria), convertito nella legge 28 febbraio 1983, n. 53, e cui identicamente si riferiva, escludendo l'esenzione stessa, la disposizione della Regione Marche, per ciò caducata dalla sentenza n. 288 del 2012 - sia diverso dal cosiddetto “fermo fiscale”. Atteso anche che a quest'ultimo «non poteva evidentemente riferirsi la norma di esenzione del 1982, in quanto solo successivamente il decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1997, n. 30, ha introdotto detta diversa ipotesi di fermo, all'interno dell'art. (91-*bis*, poi rifluito nell'art.) 86 del d.P.R. n. 602 del 1973, come misura di garanzia del credito di enti pubblici e non come sanzione conseguente a violazione di norma del codice della strada»;

che l'esclusione della sospensione dell'obbligo di pagamento della tassa automobilistica nel periodo di fermo della vettura disposto dall'agente della riscossione - quale propriamente prevista dal censurato art. 1, comma 182, della legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013)» - non si pone, dunque, in contrasto con la esenzione dal tributo (nella diversa ipotesi di fermo adottato dall'autorità amministrativa o da quella giudiziaria) disposta, in via di eccezione, dal d.l. n. 953 del 1982, come convertito in legge; e rientra, invece, nella regola - innovativamente introdotta dallo stesso d.l. - che vuole quel tributo correlato non più alla circolazione, ma alla proprietà del mezzo (sentenza n. 47 del 2017) ovvero, comunque, alla ricorrenza di un titolo equipollente, idoneo a legittimare il possesso del veicolo (usufrutto, leasing, acquisto con patto di riservato dominio);

che, rispetto a tali motivazioni, nessuna replica né alcun argomento di segno contrario si rinviene nella ordinanza in esame;

che la questione sollevata dalla rimettente è, pertanto, manifestamente infondata.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 182, della legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013)», sollevata, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Napoli, sezione 19, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 gennaio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

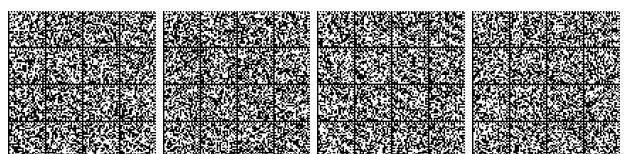
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 febbraio 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_190019





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 6

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 gennaio 2019  
(della Regione Umbria)*

**Edilizia e urbanistica - Misure urgenti per gli eventi sismici verificatisi in Italia negli anni 2009, 2012, 2016 e 2017 - Misure per l'accelerazione del processo di ricostruzione - Modifiche al decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 - Previsione che il Commissario straordinario provvede all'esercizio delle funzioni di cui all'art. 2 del decreto-legge n. 189 del 2016, anche a mezzo di ordinanze, che sono emanate sentiti i Presidenti delle Regioni interessate nell'ambito della cabina di coordinamento - Previsione che, sulla base delle priorità stabilite dal Commissario straordinario, sentiti i vice commissari nella cabina di coordinamento, e in coerenza con il piano delle opere pubbliche e il piano dei beni culturali, i soggetti attuatori oppure i Comuni, le unioni dei Comuni, le unioni montane e le Province interessati provvedono a predisporre ed inviare i progetti degli interventi al Commissario straordinario.**

- Decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130, art. 37, comma 1, lettera *a*), numero *1-bis*, e lettera *b-ter*).

Ricorso per la Regione Umbria, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* dott.ssa Catuscia Marini, con sede in Perugia, corso Vannucci n. 96, codice fiscale n. 80000130544, giusta procura speciale alle liti in calce al presente atto e in forza della delibera della Giunta regionale della Regione Umbria n. 1427 del 10 dicembre 2018 rappresentata e difesa dagli avv. prof. Massimo Luciani del Foro di Roma (codice fiscale LCNMSM52L-23HS01G, fax. 06.90236029, posta elettronica certificata [massimoluciani@ordineavvocatiroma.org](mailto:massimoluciani@ordineavvocatiroma.org)) e Paola Manuali dell'ufficio legale della Regione Umbria (codice fiscale MNLPLA53H68G478; fax 0755043625; posta elettronica certificata: [paola.manuali@avvocatiperugiapec.it](mailto:paola.manuali@avvocatiperugiapec.it)), con domicilio eletto presso lo studio del primo in 00153 Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio n. 9,

Contro il presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocatura generale dello Stato nella cui sede in 00186 Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato *ex lege*, per la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera *a*), n. *1-bis*; e lettera *b-ter*); del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, recante «Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze», convertito in legge, con modificazioni, dalla legge del 16 novembre 2018, n. 130, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* 19 novembre 2018, n. 269.

FATTO

1. In data 24 agosto 2016 si verificava un evento sismico che colpiva alcuni territori delle Regioni Marche, Umbria, Lazio e Abruzzo.

In ragione di ciò, con delibera del 25 agosto 2016, il Consiglio dei Ministri dichiarava lo stato di emergenza *ex art. 5*, commi 1 e *1-bis*, della legge del 24 febbraio 1992, n. 225, per una durata di 180 giorni (art. 1, comma 1).

Si disponeva, conseguentemente, che, «per l'attuazione degli interventi da effettuare nella vigenza dello stato di emergenza, ai sensi dell'art. 5, comma 2, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*)», della legge 24 febbraio 1992, n. 225, si provvede con ordinanze, emanate dal Capo del Dipartimento della protezione civile, acquisita l'intesa della Regione interessata, in deroga a ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, nei limiti delle risorse di cui al comma 4» (art. 1, comma 2).



Era infine previsto che, «alla scadenza del termine di cui al comma 1, le Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria provvedono, in via ordinaria, a coordinare gli interventi conseguenti all'evento, finalizzati al superamento della situazione emergenziale».

Con decreto del Presidente della Repubblica 9 settembre 2016, pubblicato - per comunicato- in *Gazzetta Ufficiale* n. 228 del 29 settembre 2016, è stato nominato il Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione nei territori interessati dall'evento sismico del 24 agosto 2016.

Con successive ordinanze del 27 e del 31 ottobre 2016 e del 20 gennaio 2017 il Consiglio dei Ministri, anche in ragione di ulteriori eventi calamitosi verificatisi, estendeva gli effetti della precedente dichiarazione dello stato di emergenza, senza modificare le modalità di riparto e di coordinamento delle competenze tra Stato e Regione.

Lo stato di calamità naturale veniva prorogato dapprima con delibera del 10 febbraio 2017, successivamente con successiva delibera del 22 febbraio 2018 e infine con l'art. 1, comma 1, del decreto legge n. 29 maggio 2018, n. 55 (conv. in legge n. 89 del 2018).

2. All'intervento in via amministrativa si affiancava l'emanazione del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, recante «Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016», convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della l. 15 dicembre 2016, n. 229.

2.1. L'art. 1, comma 5, ha previsto che il Commissario straordinario di Governo sia affiancato dai «Presidenti delle Regioni interessate», i quali «operano in qualità di vice commissari per gli interventi di cui al presente decreto, in stretto raccordo con il Commissario straordinario, che può delegare loro le funzioni a lui attribuite dal presente decreto». A tal fine lo stesso comma 5 ha costituito la «cabina di coordinamento della ricostruzione presieduta dal Commissario straordinario, con il compito di concordare i contenuti dei provvedimenti da adottare e di assicurare l'applicazione uniforme e unitaria in ciascuna Regione delle ordinanze e direttive commissariali, nonché di verificare periodicamente l'avanzamento del processo di ricostruzione», alla quale «partecipano, oltre al Commissario straordinario, i Presidenti delle Regioni, in qualità di vice commissari», nonché «un rappresentante dei comuni per ciascuna delle regioni interessate, designato dall'ANCI regionale di riferimento».

2.2. Per quanto concerne le attività disciplinate dal decreto legge n. 189 del 2016, rilevano per il presente giudizio quelle di cui agli articoli 2 e 14.

L'art. 2 disciplina le funzioni del commissario straordinario e dei vice commissari incaricati di provvedere agli interventi nelle aree colpite dal sisma.

In particolare, ai sensi del comma 1, il commissario:

«a) opera in stretto raccordo con il Capo del Dipartimento della protezione civile, al fine di coordinare le attività disciplinate dal presente decreto con gli interventi di relativa competenza volti al superamento dello stato di emergenza e di agevolare il proseguimento degli interventi di ricostruzione dopo la conclusione di quest'ultimo;

b) coordina gli interventi di ricostruzione e riparazione degli immobili privati di cui al Titolo II, Capo I [immobili lesionati all'interno del c.d. «cratere»], sovrintendendo all'attività dei vice commissari di concessione ed erogazione dei relativi contributi e vigilando sulla fase attuativa degli interventi stessi, ai sensi dell'art. 5;

c) opera una ricognizione e determina, di concerto con le Regioni e con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, secondo criteri omogenei, il quadro complessivo dei danni e stima il relativo fabbisogno finanziario, definendo altresì la programmazione delle risorse nei limiti di quelle assegnate;

d) individua gli immobili di cui all'art. 1, comma 2 [immobili lesionati dal sisma ma esterni al c.d. «cratere»];

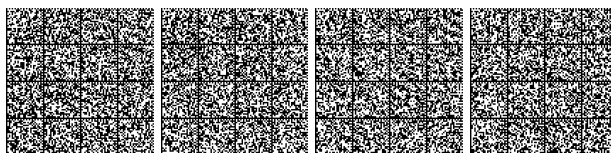
e) coordina gli interventi di ricostruzione e riparazione di opere pubbliche di cui al Titolo II, Capo I, ai sensi dell'art. 14 [c.d. intervento di «ricostruzione pubblica»]; J) sovrintende sull'attuazione delle misure di cui al Titolo II, Capo II [misure di sostegno per la riattivazione del tessuto economico locale], al fine di favorire il sostegno alle imprese che hanno sede nei territori interessati e il recupero del tessuto socio-economico nelle aree colpite dagli eventi sismici;

g) adotta e gestisce l'elenco speciale di cui all'art. 34 [elenco dei professionisti qualificati per la progettazione degli interventi di ricostruzione], raccordandosi con le autorità preposte per lo svolgimento delle attività di prevenzione contro le infiltrazioni della criminalità organizzata negli interventi di ricostruzione;

h) tiene e gestisce la contabilità speciale a lui appositamente intestata;

i) esercita il controllo su ogni altra attività prevista dal presente decreto nei territori colpiti».

Ai sensi del comma 2, primo periodo, «per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, il Commissario straordinario provvede anche a mezzo di ordinanze, nel rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'ordinamento europeo».



Nella formulazione del decreto-legge risultante dalla legge di conversione (vigente prima dell'entrata in vigore delle disposizioni qui impugnate), tali ordinanze «sono emanate previa intesa con i Presidenti delle Regioni interessate nell'ambito della cabina di coordinamento di cui all'art. 1, comma 5, e sono comunicate al Presidente del Consiglio dei ministri» (art. 2, comma 2, secondo periodo).

2.3. L'art. 14, come accennato, regola le attività di «ricostruzione pubblica» successive alla calamità. Trattasi, in particolare:

- a) degli interventi di ricostruzione, riparazione e ripristino degli edifici pubblici;
- b) degli interventi volti ad assicurare la funzionalità dei servizi pubblici;
- c) degli interventi sui beni del patrimonio artistico e culturale.

L'attuazione di tali interventi, ai sensi dell'art. 14, comma 2, procede attraverso l'adozione di specifici piani di intervento relativi:

- alla generalità delle opere pubbliche;
- al ripristino e al regolare svolgimento dell'anno scolastico 2017/2018 e degli anni scolastici seguenti;
- ai beni culturali danneggiati;
- al contrasto al dissesto idrogeologico;
- allo sviluppo infrastrutturale e alle infrastrutture ambientali;
- alla gestione delle macerie e dei rifiuti.

Nella formulazione del decreto-legge risultante dalla legge di conversione (vigente prima dell'entrata in vigore delle disposizioni qui impugnate), si prevedeva che «sulla base delle priorità stabilite dal Commissario straordinario d'intesa con i vice commissari nel [sic] cabina di coordinamento di cui all'art. 1, comma 5, e in coerenza con il piano delle opere pubbliche e il piano dei beni culturali di cui al comma 2, lettere a) e b), i soggetti attuatori provvedono a predisporre ed inviare i progetti degli interventi al Commissario straordinario».

3. L'impugnato art. 37 del decreto-legge n. 109 del 2018, nella formulazione conseguente la conversione in legge, è rubricato «Misure per l'accelerazione del processo di ricostruzione - Modifiche al decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229».

Il comma 1, lettera a), n. 1-bis, interviene sull'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 189 del 2016, sostituendo le parole «previa intesa con» con la parola «sentiti».

La successiva lettera b-ter), poi, interviene sull'art. 14, comma 4, del decreto-legge n. 189 del 2016, sostituendo le parole «dal Commissario straordinario d'intesa con i vice commissari nel» con le seguenti: «dal Commissario straordinario, sentiti i vice commissari nella».

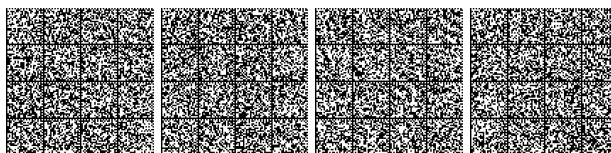
L'art. 37, comma 1, lettera a), n. 1-bis; e lettera b-ter); del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, in l. 16 novembre 2018, n. 130, è lesivo degli interessi e delle attribuzioni costituzionali della Regione Umbria, che ne chiede la declaratoria d'illegittimità costituzionale per i seguenti motivi di

## DIRITTO

1. Violazione degli articoli 3, 4, 5, 97, 117, commi 3 e 4, e 118, comma 1 Cost., nonché del principio di leale collaborazione ex articoli 5 e 117 Cost. Preliminarmente, è opportuno illustrare la logica generale delle disposizioni censurate e la loro posizione nel sistema.

1.1. L'art. 2, comma 2, del decreto legge n. 189 del 2016 (novellato dall'impugnato art. 37, comma 1, lettera a), n. 1-bis), del decreto legge n. 109 del 2018), nella precedente formulazione, consentiva al Commissario straordinario di Governo di adottare le ordinanze per l'esercizio delle funzioni di cui al medesimo art. 2 esclusivamente previa intesa con i Presidenti delle Regioni interessate, chiamati a esprimersi nell'ambito della c.d. «cabina di coordinamento» degli interventi di cui all'art. 1, comma 5, del medesimo decreto-legge n. 189 del 2016. Nella formulazione vigente a seguito del decreto-legge n. 109 del 2018, invece, l'intesa con i Presidenti delle Regioni è sostituita dal solo obbligo di audizione o di acquisizione del parere di tali organi nell'ambito della «cabina di coordinamento».

Lo stesso meccanismo si ripete all'art. 14, comma 4, del decreto legge n. 189 del 2016, per come novellato dall'impugnato art. 37, comma 1, lettera b-ter), del decreto legge n. 109 del 2018. Nella formulazione precedente si consentiva al Commissario straordinario di definire le priorità che gli enti locali, le unioni di Comuni, le unioni montane e tutti i «soggetti attuatori» degli interventi di ricostruzione devono rispettare nella predisposizione degli interventi medesimi,



ma solo d'intesa con i Presidenti delle Regioni interessate dagli interventi, i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 189 del 2016, «operano in qualità di vice commissari [...] in stretto raccordo con il Commissario straordinario». Anche in questo caso, l'intesa è stata sostituita dal mero onere di audizione o di acquisizione del parere dei vice commissari /Presidenti di Regione.

In entrambi i casi, dunque, le disposizioni impugnate hanno soppresso il modello di cooperazione su base paritaria tra Stato e Regioni, sostituendolo con quello del semplice parere non vincolante da parte delle Regioni.

1.2. Ciò detto, si deve sottolineare che l'intervento legislativo in oggetto rientra anzitutto nella materia di competenza concorrente «governo del territorio» nonché nelle materie di competenza residuale regionale «opere pubbliche» e «servizi pubblici locali». Quanto alla materia «governo del territorio», ancora di recente, codesta Ecc.ma Corte costituzionale, nella sentenza n. 68 del 2018, ha affermato che le disposizioni di legge che disciplinano gli interventi edilizi in zone sismiche devono essere ricondotte all'ambito materiale del «governo del territorio». Solo nel caso in cui tali disposizioni investano profili concernenti la tutela dell'incolumità pubblica essi ricadono anche nell'ambito relativo alla «protezione civile» (cfr. anche le sentt. Corte cost., nn. 254 del 2010, 300 del 2013, 167 del 2014 e 60 del 2017), essa stessa, peraltro, di competenza concorrente. Nel caso di specie, non è dubbio che gli interventi disciplinati dagli articoli 2 e 14 del decreto legge n. 109 del 2018 siano intesi alla ricostruzione successiva al sisma, rimanendo estraneo ed escluso ogni profilo riferito alla protezione della pubblica incolumità.

Tanto si desume non solo dal fatto che l'art. 37 in esame interviene a oltre due anni dal sisma (ovverosia quando la fase emergenziale di messa in sicurezza di persone e cose ed è fatto notorio - si è esaurita) ma anche e soprattutto dalla regolazione legislativa del catalogo delle funzioni rimesse al Commissario straordinario di cui all'art. 2, comma 1, e all'art. 14 del decreto legge n. 189 del 2016. Tali funzioni, come si è detto in narrativa, attengono tutte al momento della ricostruzione post-sisma e alla riattivazione dei relativi servizi pubblici (specie quelli locali).

Gli interventi di protezione civile sono estranei alle funzioni di cui agli articoli 2 e 14 del decreto legge n. 189 del 2016 e rimangono di esclusiva competenza del Dipartimento della Protezione civile (hinc inde: *DPC*) e del suo ordinario vertice istituzionale e organizzativo (il Capo del Dipartimento). Lo dimostra il fatto che lo stesso art. 2 del decreto legge n. 189 del 2016, al comma 1, lettera *a*), impone al Commissario straordinario di Governo l'onere di «coordinare» le proprie attività con quelle di competenza del DPC. Solo le attività del DPC e non quelle del Commissario, dunque, sono finalizzate alla tutela dell'incolumità pubblica e sono ovviamente ascrivibili all'ambito materiale della «protezione civile».

Lo dimostra altresì l'incarico commissariale definito dal decreto del Presidente della Repubblica 9 settembre 2016. Trattasi dell'incarico di «Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione» (così il menzionato comunicato pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*) che è stato conferito onde «provvedere anche all'individuazione degli strumenti con i quali disciplinare le distinte attività volte alla ricostruzione delle aree colpite dal sisma, al fine di assicurarne il tempestivo avvio» (art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 9 settembre 2016). Assegnato al Commissario è «l'esercizio delle menzionate attività di indirizzo, coordinamento e impulso volte alla ricostruzione nelle aree colpite dal sisma del 24 agosto 2016» (art. 1, comma 2), con la precisazione che «in conformità alle rispettive attribuzioni, il Commissario straordinario e il Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri assicurano il necessario raccordo tra i rispettivi ambiti di coordinamento» (art. 1, comma 3).

Anche le previsioni del decreto del Presidente della Repubblica 9 settembre 2016, dunque, confermano che le funzioni commissariali attengono esclusivamente alla ricostruzione e non ai profili di «protezione civile».

1.3. Le disposizioni in esame, pertanto, vanno anzitutto ricondotte alla materia di competenza concorrente «governo del territorio».

Rilevano, però, anche le competenze regionali residuali nella materia «opere pubbliche».

Codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha costantemente affermato che, anche a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la disciplina degli interventi di programmazione dell'insediamento delle opere pubbliche rientra nella materia «governo del territorio», mentre gli interventi di concreta programmazione e realizzazione delle opere e la gestione del patrimonio pubblico di Regioni ed enti locali e territoriali sono ricondotti a un diverso ambito materiale, sostanzialmente analogo a quello della materia «opere pubbliche» di cui alla precedente formulazione dell'art. 117 Cost. e ora ricompreso nella competenza residuale regionale ex art. 117, comma 4, Cost. (cfr. Corte cost., sentenza n. 97 del 2004).

Parimenti, rileva la materia dei «servizi pubblici locali». A questo proposito, codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha affermato che tale ambito materiale è riconducibile alla competenza legislativa statale esclusivamente per i profili concernenti la selezione del contraente privato, in quanto essi incidono nella «tutela della concorrenza». Per converso, però, tutti gli altri profili appartengono alla competenza legislativa residuale regionale (cfr. Corte cost., sentenza n. 222 del 2005, in materia di servizio di trasporto pubblico locale). Atteso che le funzioni commissariali sono tutte estranee ai profili di selezione del contraente nel mercato, l'intervento legislativo in esame ricade anche nell'ambito materiale dei «servizi pubblici locali».





Alla luce di tali circostanze, è evidente che la restrizione delle prerogative della Regione Umbria nella gestione degli interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 determina una compressione delle sue attribuzioni costituzionali.

Possiamo dunque passare all'illustrazione delle censure.

1.4. L'art. 37 del decreto legge n. 109 del 2018, nelle parti sopra illustrate, vulnera le attribuzioni costituzionali regionali e viola gli articoli 3, 4, 5, 97, 117, commi 3 e 4, e 118, comma 1 Cost., nonché il principio di leale collaborazione ex articoli 5 e 117 Cost.

In primo luogo, le disposizioni statali incidono direttamente nell'esercizio delle attribuzioni regionali, senza conservare alle Regioni un adeguato margine di autonomia, con violazione degli articoli 5, 117, commi 3 e 4 (per il profilo delle competenze legislative), e 118 Cost. (per il profilo delle competenze amministrative).

Quanto al primo profilo, codesta Ecc.ma Corte ha più volte affermato che la valutazione dell'interesse pubblico sottostante l'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato deve essere proporzionata e non affetta da irragionevolezza (sent. n. 142 del 2016). In questo senso, l'assunzione di tali funzioni mediante soppressione dei meccanismi di leale cooperazione determina ipso iure un intervento sproporzionato e irragionevole e, dunque, illegittimamente invasivo della competenza legislativa regionale. Poiché la leale cooperazione è il principio-cardine dei rapporti fra lo Stato e le Regioni, infatti, l'abbandono del modello cooperativo deve essere sorretto da insuperabili esigenze di tutela di beni di pregio costituzionale, che nella specie non si ravvisano. In particolare, non si potrebbero richiamare le esigenze di speditezza connessa alla protezione della pubblica incolumità, perché, come si è visto, le funzioni destinate al solitario esercizio commissariale non hanno alcuna attinenza alle medesime. Né, quand'anche l'avessero, la conclusione potrebbe mutare, visto che l'eventuale allungamento dei tempi decisionali che sarebbe determinato dall'utilizzo dei meccanismi cooperativi potrebbe essere impedito dalla previsione di tempi certi e brevi di conclusione dei procedimenti. Si deve aggiungere che (contraddittoriamente):

a) la struttura amministrativa commissariale preposta agli interventi di ricostruzione post-sisma è composta anche dagli stessi Presidenti delle Regioni interessate;

b) prevede l'istituzione di un comitato istituzionale in ogni Regione, presieduto dal Presidente della Regione;

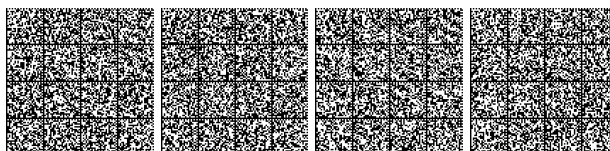
c) si avvale degli «uffici speciali per la ricostruzione» (art. 3 del decreto legge n. 189 del 2016), uffici costituiti da risorse materiali e di personale degli enti locali e delle Regioni (le quali ultime che sono anche chiamate a sostenerne i costi: *cf.* art. 3, commi 1 e 1-*ter*).

Ciò considerato, si deve osservare che «nelle materie di potestà legislativa concorrente [e, dunque, a maggior ragione in quelle di competenza residuale regionale], secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'allocazione delle funzioni amministrative non spetta, in linea di principio [...] allo Stato, bensì alla Regione» (sent. n. 252 del 2016). Se allo Stato non spetta l'allocazione delle funzioni amministrative, a maggior ragione non gli spetta disciplinare tali funzioni senza riconoscere alla Regione un adeguato margine di autonomia. Dato che, nel caso di specie, tale autonomia è irragionevolmente soppressa, ne risulta manifestamente invasa anche la competenza legislativa regionale.

Per le medesime ragioni, le disposizioni in esame esorbitano dall'ambito dei «principi fondamentali» della materia di competenza legislativa concorrente «governo del territorio» e sottraggono alla Regione l'esercizio delle segnalate competenze legislative residuali, con violazione degli articoli 5, 117, commi 3 e 4, Cost.

1.5. Per quanto concerne il secondo profilo, è del tutto evidente che le disposizioni impugnate, nel disciplinare le funzioni amministrative in ambiti di competenza regionale (tutelate dall'art. 118 Cost.), determinano una c.d. «chiamata in sussidiarietà» delle funzioni amministrative di spettanza regionale. Tale avocazione delle competenze amministrative, però, può essere legittima e rispettosa delle attribuzioni regionali solo ove il concreto esercizio di tali competenze avvenga attraverso gli opportuni meccanismi concertativi tra Stato e Regione. Nel caso di specie, però, il coinvolgimento delle Regioni non avviene tramite intesa su base paritaria con lo Stato, bensì attraverso una mera audizione o richiesta di parere ai Presidenti di Regione o alla c.d. «cabina di coordinamento». Per tali ragioni risultano violati l'art. 118 Cost. e il principio di leale collaborazione.

A tal proposito, codesta Ecc.ma Corte costituzionale, ancora nella sentenza n. 74 del 2018, ha ribadito il costante indirizzo che «lo Stato può attribuire al livello centrale una funzione amministrativa e allo stesso tempo regolarne l'esercizio con propria legge, anche in materie regionali, a condizione che sia assicurato il coinvolgimento del livello di governo territoriale interessato (singola regione, Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-città o Conferenza unificata) tramite un'intesa (*ex multis*, sentenze n. 170 e n. 114 del 2017, n. 142, n. 110 e n. 7 del 2016, n. 262 del 2015, n. 278 del 2010, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). È così garantito il rispetto del «principio di leale cooperazione quale sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalità istituzionale» (sentenza n. 61 del 2018)».



Nella sentenza n. 7 del 2016, poi, è stato affermato che la disciplina delle funzioni assunte in sussidiarietà «deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali», epperò deve prevedere «una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà (sentenza n. 303 del 2003)». La medesima sentenza ha precisato che tali meccanismi devono essere ««intese forti» (sentenze n. 121 del 2010 e n. 6 del 2004), non superabili con una determinazione unilaterale dello Stato se non nella «ipotesi estrema, che si verifica allorché l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace» (sentenza n. 165 del 2011; in seguito, sentenza n. 179 del 2012)».

1.6. Le disposizioni impugnate violano anche il principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost. e il principio di buon andamento ex art. 97 Cost., in riferimento alle competenze legislative concorrenti e residuali e a quelle amministrative della Regione, tutelate dagli articoli 5, 117, commi 3 e 4; e 118 Cost.

La previsione dell'audizione o della richiesta di parere in luogo dell'intesa con i Presidenti delle Regioni (anche in seno alla c.d. «cabina di coordinamento»), infatti, comprime le attribuzioni regionali senza che sia contestualmente apportato alcun mutamento all'organizzazione della struttura amministrativa commissariale che è preposta agli interventi di ricostruzione post-sisma (*cf.* art. 38 del decreto-legge n. 109 del 2018). Alla luce di tali circostanze, dato che la compressione delle prerogative regionali ex articoli 117, commi 3 e 4; e 118 Cost. non si accompagna a nessun'altra misura organizzativa, essa risulta essere irragionevole e violativa dell'art. 3 Cost. (in quanto adottata *sine causa*), nonché lesiva del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e violativa dell'art. 97 Cost. (in quanto il Commissario straordinario di Governo impiega risorse amministrative regionali senza adeguato coinvolgimento degli organi regionali).

1.7. Come si è illustrato *supra*, le disposizioni impugnate, nel regolare la ricostruzione successiva al sisma, sono ascrivibili alla materia di competenza legislativa concorrente «governo del territorio» nonché alle materie di competenza legislativa residuale regionale «opere pubbliche» e «servizi pubblici locali».

Nella denegata ipotesi in cui l'intervento legislativo in esame dovesse essere ricondotto in tutto o in parte alla materia «protezione civile», l'art. 37 sarebbe comunque, in via subordinata, illegittimo. Anche la «protezione civile», infatti, è materia di competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. Di conseguenza, nemmeno in questo ambito materiale lo Stato può disciplinare lo svolgimento delle funzioni pubbliche senza riservare alle Regioni adeguati spazi d'autonomia e senza prevedere un adeguato coinvolgimento delle Regioni né salvaguardare la leale collaborazione tra Stato e Regione.

A tal proposito, ancora di recente, nella sentenza n. 198 del 2018, codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha ricordato che gli interventi di protezione civile devono essere «concertati con gli enti territoriali interessati».

Nella sentenza n. 252 del 2016, poi, codesta Ecc.ma Corte ha affermato che rientra nella competenza legislativa delle Regioni ex art. 117 comma 3, Cost., «decidere come allocare le funzioni di protezione civile tra i suoi enti locali», ad esempio, ««spostando» tali funzioni dal livello provinciale a quello regionale e/o comunale», anche quando si verte in una materia «quale la protezione civile, rispetto alla quale la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato - anche prima della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione - che il legislatore statale, con la legge n. 225 del 1992, ha rinunciato ad un modello centralizzato, optando per una «organizzazione diffusa a carattere policentrico» (sentenze n. 323 e n. 32 del 2006, n. 327 del 2003 e n. 418 del 1992), in cui ampio spazio è concesso alla discrezionalità delle Regioni».

Solo in riferimento al caso affatto particolare in cui «vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio» (sent. Corte cost., n. 284 del 2016).

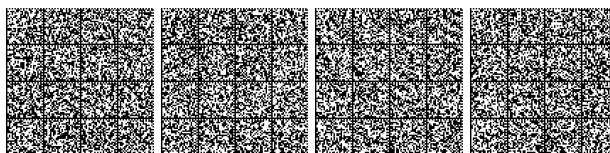
Tanto, però, non accade nel caso di specie. Le funzioni qui in oggetto sono di natura programmatica e gestionale, sicché sono quanto di più lontano da attività legate all'adozione di «norme tecniche». Per tali funzioni non solo non si avverte alcuna esigenza di una disciplina centralizzata, ma, essendo la ricostruzione limitata al ristretto ambito territoriale delle zone investite dal sisma, emerge invece l'esigenza, contraria, di un effettivo coinvolgimento regionale.

In conclusione sul punto, anche nel caso in cui l'Ecc.ma Corte costituzionale volesse considerare le disposizioni in esame ascrivibili alla materia «protezione civile», esse rimarrebbero illegittime, in quanto anche in tale ambito la Regione è titolare di attribuzioni d'autonomia che il legislatore statale non può sopprimere.

Anche ove l'art. 37 del decreto-legge n. 109 del 2018 fosse ricondotto alla materia della «protezione civile», dunque, varrebbero i vizi sopra illustrati. La disciplina legislativa statale censurata, pertanto, in sintesi (senza ripetere testualmente le considerazioni già svolte, alle quali comunque si rinvia):

esorbiterebbe dall'ambito dei «principi fondamentali» nel disciplinare oggetti rientranti nella materia di competenza legislativa concorrente «protezione civile» con violazione degli articoli 117, comma 3, e 118 Cost.;

disciplinerebbe le funzioni amministrative «attratte in sussidiarietà» limitando il coinvolgimento delle Regioni alla mera audizione o alla richiesta di un parere dei Presidenti di Regione o della c.d. «cabina di coordinamento», senza prevedere un'intesa su base paritaria tra Stato e Regione, così violando il principio di leale collaborazione e gli articoli 117, comma 3, e 118 Cost.;



rimetterebbe la disponibilità delle strutture amministrative regionali e locali a un organo statale, senza un'adeguata partecipazione della Regione, ancora una volta in violazione del principio di leale collaborazione e degli articoli 117, comma 3, e 118 Cost;

resecherebbe l'autonomia regionale senza alcuna ragione giustificatrice attinente all'organizzazione delle attività amministrative, in violazione del principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., del principio di buon andamento della pubblica Amministrazione ex art. 97 Cost., del principio di leale collaborazione e degli articoli 117, comma 3, e 118 Cost.

2. In subordine, violazione degli articoli 3, 4, 5, 97, 117, 118, commi 3 e 4, e 118, comma 1 Cost., nonché del principio di leale collaborazione ex articoli 5 e 117 Cost., per un differente profilo. Si confida di aver dimostrato nel precedente motivo che le disposizioni impugnate intervengono nella materia di competenza concorrente «governo del territorio» e nelle materie di competenza legislativa residuale «opere pubbliche» e «servizi pubblici locali» oppure, in subordine, (anche) nella materia di competenza legislativa concorrente «protezione civile».

È solo per estremo tuziorismo che, nel presente motivo si prospetta, in via ulteriormente subordinata, l'ipotesi che gli interventi di cui agli articoli 2 e 14 del decreto-legge n. 189 del 2016 (la cui novellazione è qui impugnata) non siano riconducibili a un singolo ambito materiale, bensì a una pluralità di essi, legati in un c.d. «intreccio inestricabile tra diverse materie e diversi livelli di competenza» (cfr. Corte cost., sentenza n. 251 del 2016), comprendenti le materie «governo del territorio», «opere pubbliche», «servizi pubblici locali» e «protezione civile», attribuite alle Regioni ai sensi degli articoli 117, commi 3 e 4, e 118 Cost.

Come afferma la giurisprudenza dell'Ecc.ma Corte, in questi casi, non essendo possibile regolare il concorso di competenze secondo un criterio di prevalenza, l'intervento del legislatore statale è legittimo solo se viene condotto nel rispetto del principio di leale collaborazione, che può ritenersi osservato unicamente mediante la previsione dell'intesa su base paritaria tra Stato e Regione.

A tal proposito, nella sentenza Corte cost., n. 21 del 2016, si afferma che quando si interviene «all'incrocio di varie materie, alcune di spettanza delle Regioni, altre dello Stato» di talché vi sono «molteplici competenze sono legate in un nodo inestricabile (in specie, sentenze n. 334 del 2010 e n. 50 del 2005), che non consente di identificare la prevalenza di una sulle altre, dal punto di vista sia qualitativo, sia quantitativo», allora deve «trovare applicazione il principio generale, costantemente ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 1 del 2016), per cui, in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze, qualora non risulti possibile comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante un criterio di prevalenza, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, «purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (ex plurimis, sentenze n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008) e che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa» (sentenza n. 1 del 2016)».

Anche in questa prospettiva, dunque, la sostituzione del modello cooperativo dell'intesa con la previsione di una mera audizione o della richiesta di un parere da parte dei Presidenti di Regione o della «cabina di coordinamento», risulta illegittimo e violativo delle attribuzioni regionali. Anche in questa ipotesi, dunque, si possono e devono riproporre le medesime censure già articolate nel precedente motivo.

Come si è osservato in precedenza, infatti, le disposizioni impugnate:

esorbiterebbero dall'ambito dei «principi fondamentali» nel disciplinare oggetti che coinvolgono anche la competenza legislativa regionale concorrente nelle materie «governo del territorio» e «protezione civile», oltre che quella residuale nelle materie «opere pubbliche» e «servizi pubblici locali», con violazione degli articoli 117, commi 3 e 4, e 118 Cost.;

disciplinerebbero le funzioni amministrative in ambiti che sono anche di competenza regionale, limitando irragionevolmente il coinvolgimento delle Regioni alla mera audizione o alla richiesta di un parere dei Presidenti di Regione o della c.d. «cabina di coordinamento», senza prevedere un'intesa su base paritaria tra Stato e Regione, così violando il principio di leale collaborazione e gli articoli 117, comma 3, e 118 Cost.;

rimetterebbero la disponibilità delle strutture amministrative regionali e locali a un organo statale, senza un'adeguata partecipazione della Regione, ancora una volta in violazione del principio di leale collaborazione e degli articoli 117, commi 3 e 4, e 118 Cost.;

resecherebbero l'autonomia regionale senza alcuna ragione giustificatrice attinente all'organizzazione delle attività amministrative, in violazione del principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., del principio di buon andamento della pubblica Amministrazione ex art. 97 Cost., del principio di leale collaborazione e degli articoli 117, comma 3, e 118 Cost.

*P.Q.M.*

*La Regione Umbria, come in epigrafe rappresentata e difesa, chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia:*

*accogliere il presente ricorso;*

*per l'effetto, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera a), n. 1-bis; e lettera b-ter); del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge del 16 novembre 2018, n. 130.*

Perugia - Roma, 18 gennaio 2019

Avv. Prof. LUCIANI

Avv. MANUALI



N. 7

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 gennaio 2019*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento - Previsione che consente al personale di enti pubblici economici o di società a totale partecipazione pubblica in servizio presso gli uffici regionali da almeno cinque anni il passaggio, a domanda, nei ruoli regionali.**

**Ambiente - Fauna selvatica - Norme della Regione Basilicata - Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento - Disposizioni sulla tutela della fauna selvatica in difficoltà.**

**Ambiente - Energia - Norme della Regione Basilicata - Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento - Disposizioni sulla cumulabilità degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili (FER) ai fini della verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale (VIA).**

**Energia - Norme della Regione Basilicata - Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento - Disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Limiti all'utilizzo della procedura abilitativa semplificata (PAS) - Distanze minime tra gli impianti.**

**Energia - Norme della Regione Basilicata - Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento - Disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Sospensione dei procedimenti comunali sulle istanze di permesso di costruire nonché di ogni procedura abilitativa semplificata (PAS) in attesa della conclusione del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica regionale.**

**Energia - Norme della Regione Basilicata - Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento - Modificazioni al piano di indirizzo energetico ambientale regionale (P.I.E.A.R.) - Prescrizioni sulle distanze in relazione a: impianti di grande generazione, impianti di piccola generazione e impianti fotovoltaici di microgenerazione.**

**Energia - Norme della Regione Basilicata - Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento - Applicabilità ai procedimenti pendenti delle previsioni degli articoli 29, 30, 31, 34 e 36 della legge regionale n. 38 del 2018.**

**Ambiente - Energia - Norme della Regione Basilicata - Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento - Integrazioni all'allegato A della legge regionale n. 54 del 2015 relativo al recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili - Definizione di area attinente ad un parco eolico.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento - Proroga di graduatorie regionali - Proroghe di contratti di collaborazione presso enti e strutture dell'amministrazione regionale.**

– Legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 (Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), artt. 24, 28, 30, 32, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 47, 52, 53 e 55.

Ricorso ex art. 127 Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri (codice fiscale n. 80188230587), rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato codice fiscale n. 80224030587, fax 06/96514000 e Pec roma@mailcert.avvocaturastato.it presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, nei confronti della Regione Basilicata, in persona del Presidente della giunta regionale pro-tempore per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 24, 28, 30, 32, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 47, 52, 53 e 55 della legge regionale Basilicata n. 38 del 22 novembre 2018, recante «Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata», pubblicata nel B.U.R. n. 50 del 22 novembre 2018, numero speciale, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 17 gennaio 2019.



Con la legge regionale n. 38 del 22 novembre 2018 indicata in epigrafe, che consta di cinquantasette articoli, la Regione Basilicata ha emanato le disposizioni in tema di «Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata.»

È avviso del Governo che, con le norme denunciate in epigrafe, la Regione Basilicata abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti

#### MOTIVI

*1. L'art. 24 della legge Regione Basilicata n. 38/2018 citata viola gli articoli 3, 51 e 97, ultimo comma, della Costituzione.*

L'art. 24 citato, «Personale di enti pubblici economici o di società a totale partecipazione pubblica in servizio presso gli uffici della Regione Basilicata», prevede che «Al fine di razionalizzare l'impiego del personale a tempo indeterminato appartenente ad enti pubblici economici o a società a totale partecipazione pubblica in servizio presso gli uffici della Regione Basilicata da almeno cinque anni se ne dispone, a domanda, il passaggio nei ruoli regionali, nel rispetto della normativa vigente in materia di limiti alla spesa per il personale».

La norma è da ascriversi alla categoria delle leggi provvedimento quale atto formalmente legislativo che, tuttavia, al pari degli atti amministrativi, presenta un contenuto specifico e puntuale differendo dalla legge generale che, per definizione, presenta caratteri di generalità e astrattezza.

La legge provvedimento è compatibile con l'assetto dei poteri stabilito nella Costituzione dal momento che non è prevista una riserva agli organi amministrativi degli atti a contenuto particolare, tuttavia, è principio affermato che alle leggi a contenuto provvedimentale si applichi con particolare rigore il canone della ragionevolezza per essere soggette «ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio». (sentenza n. 22 novembre 2013, n. 275, punto 6.7. del Considerato in diritto).

La norma impugnata, nel prevedere il transito automatico nell'organico della Regione Basilicata del personale dipendente a tempo indeterminato in servizio, da almeno cinque anni, negli enti pubblici economici e società a totale partecipazione pubblica, senza il previo espletamento di una procedura concorsuale pubblica, non è conforme al canone di ragionevolezza, ma viola gli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione.

L'art. 97 della Costituzione sancisce l'obbligo di accesso all'impiego pubblico mediante pubblico concorso «salvo casi stabiliti dalla legge».

Il valore centrale del concorso è stato costantemente affermato «Questa Corte ha più volte affermato (da ultimo sentenze n. 159 del 2005 e n. 205 e n. 34 del 2004) che il principio costituzionale dell'accesso all'impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, da rispettare allo scopo di assicurare la loro imparzialità e efficacia. Tale principio si è consolidato nel senso che le eventuali deroghe possano essere giustificate solo da peculiari e straordinarie ragioni e interessi pubblici» (sentenza n. 81/2006, punto 4. del Considerato in diritto); in tal senso anche le sentenze n. 100 e n. 9 del 2016).

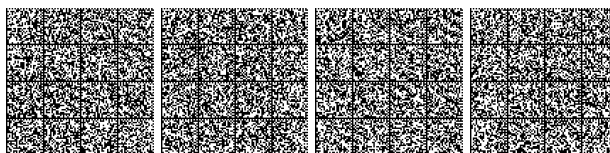
La «regola del pubblico concorso» ammette eccezioni «rigorose e limitate», subordinate a due requisiti.

Sotto un primo profilo, tali eccezioni devono rispondere a una «specificità funzionale» dell'Amministrazione, ovvero a «peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico». In proposito, è stato chiarito che non integrano valide ragioni di interesse pubblico né l'esigenza di consolidare il precariato, né quella di venire incontro a personali aspettative degli aspiranti (sentenza n. 81/2006 citata, punto 4.1.2. del Considerato in diritto), né tantomeno esigenze strumentali di gestione del personale da parte dell'Amministrazione (sentenza n. 195/2010).

Al contrario, un concorso riservato può essere giustificato solo quando si tratti di esigenze desumibili da funzioni svolte dall'Amministrazione e, in particolare, quando si tratti di consolidare specifiche professionalità che non potrebbero essere acquisite all'esterno dell'Amministrazione e, quindi, giustificano la scelta di chi già ne è dipendente in una data posizione.

Sotto un secondo profilo, le eccezioni alla regola del pubblico concorso devono prevedere comunque adeguati accorgimenti idonei a garantire la professionalità del personale assunto.

La norma impugnata, che introduce un diritto potestativo del personale a tempo indeterminato appartenente a enti pubblici economici o a società a totale partecipazione pubblica in servizio da almeno cinque anni presso la regione, di transitare nei ruoli del personale regionale, non prevede lo scrutinio delle professionalità acquisite da tali soggetti.



Quanto ai soggetti provenienti dalle società a partecipazione pubblica difetta, inoltre, il requisito del superamento di un pubblico concorso.

Si sottolinea che la necessità del concorso pubblico è stata ribadita con specifico riferimento a disposizioni legislative che prevedevano il passaggio automatico all'amministrazione pubblica di personale di società *in house*, ovvero di società o associazioni private; è stato, altresì, specificato che il trasferimento da una società partecipata dalla regione alla regione stessa o ad altro soggetto pubblico regionale si risolve in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari di un siffatto meccanismo, in violazione dell'art. 97 della Costituzione. (in tal senso, le sentenze n. 7 del 2015; n. 134 del 2014; n. 227 del 2013; n. 62 del 2012; n. 310 e n. 299 del 2011; n. 267 del 2010; n. 363 e n. 205 del 2006).

La disposizione regionale *de qua* contrasta, pertanto, con il principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 e dall'art. 51 della Costituzione, il quale stabilisce che tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza; e con il principio di cui all'art. 97, il quale prescrive la regola del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni.

*2. L'art. 28 della legge Regione Basilicata n. 38/2018 citata viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione in tema di tutela della salute.*

L'art. 28 citato modifica l'art. 10 rubricato «Soccorso di fauna selvatica in difficoltà» della legge regionale 9 gennaio 1995, n. 2, che, nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157 e delle convenzioni internazionali, disciplina la gestione del territorio regionale ai fini faunistici, l'esercizio dell'attività venatoria, la tutela di tutte le specie appartenenti alla fauna selvatica.

L'art. 10, comma 2, come modificato dall'art. 28 della legge regionale n. 38/2018 citata, introduce, di fatto, anche la tutela degli animali esotici nei seguenti termini: «...2. Per la cura e la riabilitazione della fauna selvatica, la regione si avvale dei Centri di recupero degli animali selvatici ed esotici (C.R.A.S.E)».

La tutela degli animali esotici non è prevista dalla legge quadro n. 157/1992 che, nel dettare le «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio», specifica, all'art. 1, comma 3, che «le regioni a statuto ordinario provvedono ad emanare norme relative alla gestione ed alla tutela di tutte le specie della fauna selvatica in conformità della presente legge, alle convenzioni internazionali ed alle direttive comunitarie» e che oggetto di tutela sono «...le specie di mammiferi e uccelli dei quali esistono popolazioni viventi stabilmente o temporaneamente in stato di naturale libertà nel territorio nazionale». (art. 2).

La norma statale, con chiare finalità di tutela della salute, evita che gli animali esotici, il cui stato sanitario e la cui provenienza il più delle volte non è nota, siano messi nei centri di recupero della fauna selvatica e in contatto con la stessa, per motivi di benessere animale e in ossequio a evidenti principi di prevenzione e di precauzione. Gli animali selvatici di cui alla legge n. 157/1992 citata, qualora in difficoltà, non devono essere gestiti né venire in contatto con altri animali il cui stato sanitario sia ignoto o con animali mantenuti per altre finalità.

La disposizione regionale nel prevedere la tutela di specie esotiche contrasta, pertanto, con i principi fondamentali dati dal legislatore statale per tutelare la salute umana e animale, con conseguente violazione l'art. 117, comma 3, Costituzione in materia di tutela della salute.

*3. L'art. 30 della legge Regione Basilicata n. 38/2018 citata viola gli articoli 117, comma 2, lett. s), della Costituzione e 117, comma 3, della Costituzione.*

L'art. 30, comma 1, citato introduce l'art. 2-bis alla legge regionale 30 dicembre 2015, n. 54, disponendo:

«Cumulabilità degli impianti da FER ai fini della verifica di assoggettabilità a VIA.

1. Al fine di evitare l'elusione della normativa di tutela ambientale e di impedire la frammentazione artificiosa di un progetto di produzione di energia da fonte rinnovabile, di fatto riconducibile ad un progetto unitario, e/o di considerare un singolo progetto anche in riferimento ad altri progetti appartenenti alla stessa categoria localizzati nel medesimo contesto territoriale ed ambientale, che per l'effetto cumulo determinano il superamento della soglia dimensionale fissata dall'allegato IV - parte II del decreto legislativo 3 aprile 2005, n. 152, l'ambito territoriale da considerare ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 25 per la verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale (VIA) è definito da una fascia:

individuata dal raggio di 1 km misurato a partire dal centro per le opere puntuali, elevato a 2,00 km nelle aree non idonee individuate dalla presente legge;

di 1 km misurato a partire dal perimetro esterno dell'area occupata per le opere areali, elevato a 2 km nelle aree non idonee ai sensi della presente legge;

di 500 metri dall'asse del tracciato per le opere lineari.



2. La sussistenza contemporanea di almeno due delle condizioni di cui al comma 1 comporta la riduzione del 50% delle soglie relative alla specifica categoria progettuale riportata nell'allegato IV v parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152».

In sintesi, l'art. 30, commi 1 e 2, citato disciplina l'estensione delle aree nelle quali più iniziative possono integrare casi di cumulo degli impianti FER - Fonte di energia rinnovabili ai fini della preliminare verifica della assoggettabilità a VIA.

L'art. 30, violando le disposizioni statali in materia, si risolve in un ingiustificato aggravio procedimentale stabilendo i casi in cui le iniziative siano da considerare *tout court* come cumulate sotto un profilo della verifica di assoggettabilità a VIA.

La norma anticipa alla fase preliminare di ammissibilità a VIA la valutazione circa la cumulabilità delle opere rimessa invece dalla normativa statale alla successiva fase di VIA.

In particolare, la norma impugnata richiama l'art. 4 del decreto legislativo n. 28 del 2011 che, al comma 3, prevede che «Al fine di evitare l'elusione della normativa di tutela dell'ambiente, del patrimonio culturale, della salute e della pubblica incolumità.... le regioni e le province autonome stabiliscono i casi in cui la presentazione di più progetti per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili e localizzati nella medesima area o in aree contigue sono da valutare in termini cumulativi nell'ambito delle valutazioni di impatto ambientale».

La norma impugnata applica alla preliminare verifica di assoggettabilità alla VIA ciò che è previsto per la sola VIA in modo coerente con il sistema e le soglie di potenza per l'assoggettamento alla medesima VIA. L'aggravio procedimentale ingiustificato è poi acuito dalla previsione di cui al comma 2 dell'art. 30 dove le soglie sono dimezzate in caso di ricorrenza di due delle condizioni previste al comma n. 1.

La norma regionale contrasta, pertanto, con l'esigenza di uniformità normativa sotto il profilo della tutela ambientale, art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione, e sotto il profilo dell'autorizzazione degli impianti alimentati a fonte rinnovabile, violando l'art. 117, comma 3, della Costituzione in tema di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. 4. L'art. 32 della legge Regione Basilicata n. 38/2018 citata viola gli articoli 97, 41 e 117, commi 1 e 3, della Costituzione in tema di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, e di tutela della salute, in relazione all'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 3 aprile 2003, n. 387 e delle richiamate Linee guida.

4.1. L'art. 32 della legge regionale n. 38/2018 citata abroga e sostituisce interamente l'art. 6 della legge regionale n. 8 del 26 aprile 2012, recante «Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili».

L'art. 6 novellato così dispone «Limiti all'utilizzo della PAS per gli impianti eolici e fotovoltaici.».

1. Ai fini della sicurezza nonché della tutela territoriale e ambientale, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili con potenza nominale non superiore a 200 kW è consentita nel rispetto delle condizioni e prescrizioni di seguito riportate;

a) impianti eolici

a.1) devono rispettare le indicazioni riportate nel paragrafo 1.2.2 «Gli impianti di piccola generazione» dell'Appendice A del P.I.E.A.R.;

a.2) parere paesaggistico favorevole rilasciato dalla regione sulla compatibilità dell'impianto con l'area interessata, se classificata non idonea dalla legge regionale 30 dicembre 2015 n. 54;

a.3) devono avere una distanza dagli altri impianti eolici o impianti FER presenti, ovvero autorizzati, non inferiore ad 1 km misurato tra i punti più vicini del perimetro dell'area occupata dall'impianto;

b) impianti solari di conversione fotovoltaica

b.1) devono rispettare le indicazioni riportate nel paragrafo 2.2.2. «Procedure per la costruzione e l'esercizio degli impianti fotovoltaici di microgenerazione» dell'Appendice A del P.I.E.A.R.;

b.2) parere paesaggistico favorevole rilasciato dalla regione sulla compatibilità dell'impianto con l'area interessata, se classificata non idonea dalla legge regionale 30 dicembre 2015, n. 54;

b.3) devono avere una distanza dagli altri impianti fotovoltaici o impianti FER presenti, ovvero autorizzati, non inferiore ad 1 km misurato tra i punti più vicini del perimetro dell'area occupata dall'impianto;

b.4) devono avere la disponibilità di un suolo la cui estensione sia pari o superiore a 3 volte la superficie del generatore fotovoltaico, attraverso l'asservimento di particelle catastali contigue, sul quale non potrà essere realizzato altro impianto di produzione di energia da qualunque tipo di fonte rinnovabile non inferiore a euro 500...».

Il legislatore statale, disciplinando le procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che, per costante giurisprudenza costituzionale, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, in quanto, appunto, espressione della competenza legislativa concorrente in materia di energia, di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione.



La norma impugnata, recante «Limiti all'utilizzo della PAS per gli impianti eolici e fotovoltaici», stabilisce in 200 kW la soglia di potenza massima entro la quale poter utilizzare la Procedura abilitativa semplificata (PAS), rispetto alla soglia di 1 MW stabilita in precedenza nel rispetto delle previsioni di cui al decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, recante «Attuazione della direttiva n. 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili» che assegna alle regioni la possibilità di elevare, e di ridurre, la soglia di applicabilità della PAS fino a 1 MW.

Lo stesso art. 6, al comma 1, lettere a.3) e b.3), nell'elencare, altresì, le condizioni da rispettare per poter accedere alla PAS, introduce la condizione della «distanza dagli altri impianti eolici (e fotovoltaici) o impianti FER presenti ovvero autorizzati, non inferiore a 1 km misurato tra i punti più vicini del perimetro dell'area occupata dall'impianto».

L'indicazione di una distanza minima tra un impianto FER - fonti di energia rinnovabili - e un altro, non prevista in alcuna norma dello Stato, contrasta con l'art. 117, comma 3, della Costituzione, in relazione alla materia oggetto di potestà legislativa concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», con riferimento al parametro interposto statale costituito dall'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, «Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità», e con i paragrafi 1.2 e 17.1 delle discendenti Linee guida nazionali approvate con decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010, «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili», recanti specifici indirizzi in merito alla individuazione delle aree non idonee.

Il paragrafo 1.2 citato recita, infatti, che «Le sole regioni e le province autonome possono porre limitazioni e divieti in atti di tipo programmatico o pianificatorio per l'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati a fonti rinnovabili ed esclusivamente nell'ambito e con le modalità di cui al paragrafo 17.»

Il paragrafo 17.1. prosegue stabilendo che «Al fine di accelerare l'iter di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, in attuazione delle disposizioni delle presenti linee guida, le regioni e le province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all'allegato 3. L'individuazione della non idoneità dell'area è operata dalle regioni attraverso un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione. Gli esiti dell'istruttoria, da richiamare nell'atto di cui al punto 17.2, dovranno contenere, in relazione a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate.»

Lo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili costituisce un obiettivo rilevante della politica energetica dell'Unione europea. Per il perseguimento di tale finalità sono state emanate, fra le altre, la direttiva n. 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001 sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili, nel mercato interno dell'elettricità, e la direttiva n. 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive nn. 2001/77/CE e 2003/30/CE (Testo rilevante ai fini del *SEE*).

In particolare, i regimi abilitativi degli impianti per la produzione di energia rinnovabile sono regolati dalle Linee guida di cui al citato decreto ministeriale 10 settembre 2010, adottate in attuazione del comma 10 dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003 citato, e richiamate nel decreto legislativo n. 28 del 2011.

Si tratta di atti di normazione secondaria che costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria.

Essi rappresentano un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che a essi affida il compito di individuare le specifiche tecniche che mal si conciliano con il contenuto di un atto legislativo e che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenza n. 99 del 2012).

In analogia fattispecie è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una legge per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto «il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale... non permette in alcun modo che le regioni prescrivano limiti generali, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea.» (sentenza n. 13 del 2014, fattispecie relativa alla legge della Regione Campania 1° luglio 2011, n. 11, che prescriveva le distanze da rispettare per la costruzione di nuovi aerogeneratori, imponendo un vincolo da applicarsi in via generale sul territorio regionale, in violazione dei principi fondamentali contenuti nell'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003 e nelle discendenti Linee guida ministeriali citati).





Rientra nella concorrente competenza delle regioni, invece, individuare, in relazione a ciascuna opera, «aree e siti non idonei», avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse dimensioni degli impianti, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti.

Ciò a conferma del principio secondo cui disposizioni che prevedevano un divieto arbitrario, generalizzato e indiscriminato di localizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili si pongono in contrasto con la richiamata norma costituzionale (sentenza n. 308 del 2011). È anche principio affermato che «alle regioni è consentito soltanto individuare, caso per caso, “aree e siti non idonei”, avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti. Il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette invece che le regioni prescrivano limiti generali, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell’Unione europea». (sentenza n. 69 del 2018, con la quale è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 111, commi 2 e 5, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30, nella parte in cui fissava le distanze minime per la collocazione degli impianti a fonte rinnovabile rispetto alle residenze civili sparse e concentrate).

La soluzione legislativa adottata dalla regione con la norma impugnata, nello stabilire, in via generale, distanze minime per la collocazione degli impianti non previste dalla disciplina statale, senza istruttoria e valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale non garantisce il rispetto dei principi fondamentali di tutela della salute e di legalità, di cui all’art. 117, comma 3, e all’art. 97 della Costituzione, e non permette un’adeguata tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti.

I principi richiamati sono espressione di un consolidato orientamento giurisprudenziale che si colloca all’interno del quadro normativo statale ed eurounitario che regola la materia.

Il principio di derivazione comunitaria della massima diffusione degli impianti di energia a fonte rinnovabile può trovare eccezione in presenza di esigenze di tutela della salute, paesaggistico-ambientale e dell’assetto urbanistico del territorio (sentenze n. 13 del 2014 e n. 224 del 2012).

La presenza dei diversi interessi coinvolti, tutti costituzionalmente rilevanti, ha come luogo di composizione il procedimento amministrativo, come previsto al paragrafo 17.1. dalle Linee guida citate, secondo cui, come già ricordato, «[...] l’individuazione della non idoneità dell’area è operata dalle regioni attraverso un’apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell’ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l’insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione [...]».

È, dunque, nella sede procedimentale che avviene la valutazione degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela in relazione con l’interesse del soggetto privato operatore economico e con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela.

La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibile l’emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all’art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 di efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza.

Viene in tal modo garantita l’imparzialità della scelta, il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell’interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell’Amministrazione e il rispetto del principio di legalità desumibili dall’art. 97 della Costituzione, in senso non solo formale, come attribuzione normativa del potere, ma anche sostanziale, come esercizio del potere in modo coerente con la fonte normativa di attribuzione.

Pertanto, la soluzione legislativa adottata dalla Regione Basilicata, nello stabilire in via generale in sede procedimentale, senza istruttoria e senza valutazione in concreto dei luoghi, di distanze minime per la collocazione degli impianti non previste dalla disciplina statale, non garantisce il rispetto dei descritti principi fondamentali e non permette un’adeguata tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti.

4.2. La disposizione di cui al punto b.4) del comma 1 dell’art. 32 citato, che introduce l’ulteriore condizione della «Disponibilità di un suolo la cui estensione sia pari o superiore a 3 volte la superficie del generatore fotovoltaico, sul quale non potrà essere realizzato altro impianto di produzione di energia da qualunque tipo di fonte rinnovabile», contrasta con l’art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, che, per l’autorizzazione unica prevede al comma 4-bis «La disponibilità del suolo su cui realizzare l’impianto».

La norma viola il principio cardine in materia richiamato, con un aggravamento ingiustificato degli oneri a carico dell’operatore, anche sotto il profilo del divieto di altre iniziative nell’area, in violazione dell’art. 117, comma 3, della Costituzione, per contrasto con l’art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003 citato e dei paragrafi 1.2. delle Linee guida (decreto ministeriale 10 settembre 2010 citato), che rinvia al paragrafo 17 per le modalità di individuazione delle aree non idonee.



La norma citata viola anche l'art. 41 della Costituzione, sulla libertà di iniziativa privata economica, e l'art. 117, comma 1, della Costituzione, in riferimento all'art. 1 del decreto legislativo n. 79/1999, che sancisce, in attuazione della direttiva n. 96/92/CE, la liberalizzazione del mercato elettrico, ivi comprese le attività di produzione di energia elettrica.

Il comma 2 dell'art. 32 impugnato stabilisce le condizioni in presenza delle quali più impianti, che singolarmente considerati hanno potenza inferiore a 200 kw, devono essere soggetti ad autorizzazione unica, quando siano «riconducibili ad un solo soggetto, sia esso persona fisica o giuridica, ovvero siano riconducibili allo stesso centro decisionale ai sensi dell'art. 2359 del codice civile o per qualsiasi altra relazione sulla base di univoci elementi che fanno presupporre la costituzione di un'unica centrale eolica o fotovoltaica...».

La norma introduce, pertanto, un vincolo per l'applicazione della PAS in ragione di un criterio estremamente soggettivo e generico, riferito a una relazione anche di fatto, non suscettibile di riscontro.

La disposizione, oltre ai profili di illegittimità già richiamati in tema delle distanze tra impianti, pone un vincolo per gli operatori in violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, poiché le limitazioni introdotte non sono previste nei decreti legislativi n. 387 del 2003 e n. 28 del 2011 citati.

L'art. 32, comma 1, lettere a.3), b.3) e b.4) e comma 2, citato viola l'art. 41 della Costituzione, con riferimento specifico al punto b.4); 97 e 117, comma 1, della Costituzione, per il mancato rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario; e l'art. 117, comma 3, in riferimento ai parametri statali di cui all'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003 e delle richiamate Linee guida (paragrafi 1.2 e 17.1), in relazione alla materia oggetto di potestà legislativa concorrente «produzione trasporto e distribuzione nazionale di energia», i cui principi in tema di autorizzazione sono stabiliti dallo Stato.

5. L'art. 37 della legge Regione Basilicata n. 38/2018 citata viola l'art. 117, commi 1 e 3, della Costituzione in relazione all'art. 12, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2003, n. 387.

L'art. 37 citato, recante «Modifiche all'art. 14 “Procedimento unico” della legge regionale 26 aprile 2012, n. 8», dispone che:

«1. Dopo il comma 4 dell'art. 14 della legge regionale 26 aprile 2012, n. 8, è aggiunto il seguente comma:

“5. Dalla data della comunicazione ai comuni interessati dell'avviso di avvio del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica regionale di cui all'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, è sospesa ogni determinazione comunale in ordine alle domande di permesso di costruire, nonché di Procedura abilitativa semplificata (PAS), nell'ambito delle aree potenzialmente impegnate che nel caso di impianti eolici sono individuate dal perimetro virtuale ottenuto congiungendo le pale degli aerogeneratori esterni, mentre per le altre tipologie di impianti circoscritta dal perimetro esterno dell'impianto, fino alla conclusione del procedimento autorizzativo. In ogni caso la misura di salvaguardia perde efficacia decorsi i termini previsti dal decreto legislativo n. 28/2011 a partire dalla data della comunicazione dell'avvio del procedimento, salvo il caso in cui la regione ne disponga per lo stesso fine, per una sola volta, la proroga non superiore ad un anno per sopravvenute esigenze istruttorie e procedurali relative al rilascio del provvedimento autorizzativo.».

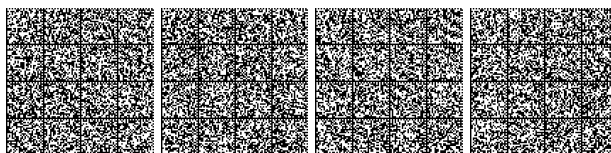
La norma, per impianti in aree potenzialmente impegnate da un progetto presentato per acquisire l'autorizzazione unica da parte della regione, introduce una moratoria per le PAS, sospendendo il perfezionamento dei procedimenti sino alla conclusione del procedimento di autorizzazione unica, la cui durata è stabilita in novanta giorni effettivi (cioè, ad esclusione della procedura VIA, che può avere la durata di due anni).

La norma impugnata viola i principi fondamentali che disciplinano il regime abilitativo degli impianti tra i quali il termine di conclusione dei procedimenti di cui all'art. 12, comma 4, del decreto legislativo n. 387/2003 citato.

La norma si pone anche in contrasto con la direttiva n. 28/2009/CE, sulla promozione dell'uso dell'energia rinnovabile e con il decreto legislativo n. 28/2011 recante attuazione della direttiva n. 2009/28/CE.

Le moratorie per l'abilitazione degli impianti a fonte rinnovabile violano l'art. 117, comma 1, della Costituzione per il favor che le direttive europee e gli Accordi riconoscono alla massima diffusione delle fonti rinnovabili. La norma viola anche l'art. 117, comma 3, della Costituzione.

L'art. 12, comma 4, del decreto legislativo n. 387/2003, infatti, è ispirato alla semplificazione amministrativa e costituisce principio fondamentale in materia il cui rispetto deve essere imposto uniformemente nel territorio nazionale (sentenze n. 364/2006; n. 282/2009; e n. 168/2010); e che è applicabile anche in relazione alla fattispecie in esame per le autorizzazioni semplificate.



6. *Gli articoli 38, 39 e 40 della legge Regione Basilicata n. 38/2018 citata viola gli articoli 97 e 117, comma 3, della Costituzione in tema di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, e di tutela della salute, in relazione all'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 3 aprile 2003, n. 387 e delle richiamate Linee guida.*

Le disposizioni di cui agli artt. 38(1), 39(2)

(1) L'art. 38 Modifiche al paragrafo 1.2.1. «Gli impianti di grande generazione» pag. 536 dell'Appendice A del P.I.E.A.R. approvato con legge regionale 19 gennaio 2010, n. 1. In vigore dal 22 novembre 2018 dispone: 1. Al paragrafo 1.2.1.4. «Requisiti di sicurezza» è introdotta la seguente lettera: dter) distanza minima da strade comunali subordinata a studi di sicurezza in caso di rottura accidentale degli organi rotanti e comunque non inferiore a 200 m. 2. Al Paragrafo 1.2.1.5. «Requisiti anemologici» pag. 542 la lettera l) è sostituita: l) il proponente può surrogare la rilevazione sul posto di cui alla lett. f), qualora disponga dei dati anemometrici del sito interessato dal progetto, monitorati e rilevati da altro soggetto non oltre tre anni prima della data di presentazione dell'istanza di autorizzazione. 3. Al Paragrafo 1.2.1.6. «La progettazione» pag. 543 le parole: per garantire la presenza di corridoi di transito per la fauna oltre che per ridurre l'impatto visivo gli aerogeneratori devono essere disposti in modo tale: a) la distanza minima tra gli aerogeneratori sia pari a tre diametri di rotore; b) la distanza minima tra le file di aerogeneratori sia pari a 6 diametri di rotore. Per impianti che si sviluppano su file parallele e con macchine disposte in configurazione sfalsata la distanza minima fra le file non può essere inferiore a 3 diametri di rotore (Fig. A-B). sono sostituite dalle seguenti: per garantire adeguate condizioni di funzionalità produttiva, nonché la presenza di corridoi di transito per la fauna oltre che per ridurre l'impatto visivo a causa dell'effetto selva, gli aerogeneratori appartenenti allo stesso impianto, ovvero posti in prossimità di altri impianti di qualunque consistenza, devono essere disposti in modo tale che: a) la distanza minima tra gli aerogeneratori, misurata a partire dall'estremità delle pale disposte orizzontalmente, sia pari a tre volte il diametro del rotore più grande; b) la distanza minima tra le file di aerogeneratori, disposti lungo la direzione prevalente del vento, sia pari a 6 volte il diametro del rotore più grande; nel caso gli aero generatori siano disposti su file parallele con una configurazione sfalsata, la distanza minima tra le file non può essere inferiore a 3 volte il diametro del rotore più grande.

(2) L'art. 39 Modifiche al paragrafo 1.2.2. dell'Appendice A del P.I.E.A.R. approvato con legge regionale 19 gennaio 2010, n. 1. In vigore dal 22 novembre 2018 dispone 1. Il paragrafo 1.2.2. dell'Appendice A del P.I.E.A.R. - pagina 275 - approvato con legge regionale 19 gennaio 2010, n. 1 è sostituito dal seguente: «1.2.2. Gli impianti di piccola generazione. Ai fini del presente Piano, gli impianti eolici sono classificati di piccola generazione se soddisfano contemporaneamente le seguenti condizioni: a) potenza nominale massima complessiva non superiore a 200 kW; b) numero massimo di 2 aerogeneratori. 1.2.2.1. Impianti di potenza nominale fino a 200 kW. Per tali impianti si applica la disciplina della P.A.S. Procedura abilitativa semplificata di cui all'art. 6 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, e sue successive modificazioni. La P.A.S. deve essere presentata al Comune territorialmente competente, allegando, la seguente documentazione: a) Titolo di proprietà o documentazione comprovante la disponibilità dell'area su cui insiste l'impianto e le relative opere di connessione alla rete di distribuzione; b) TICA contenente la STMG (soluzione tecnica minima generale) rilasciata dal gestore della rete di distribuzione debitamente accettata, per la connessione dell'impianto; c) Relazione paesaggistica di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; d) Ricevuta di pagamento degli oneri istruttori; e) Progetto definitivo dell'impianto, delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili; f) Studio d'incidenza ambientale, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997, per tutti gli impianti che ricadono in una fascia pari a 500 metri, esterna ai siti SIC-ZPS; g) Eventuali assensi dovuti a specifiche norme di legge che interessano il sito oggetto di intervento; h) Progetto di gestione e manutenzione dell'impianto; i) Progetto di dismissione dell'impianto: è indispensabile riportare nel progetto un piano di dismissione dell'impianto che preveda, alla cessazione dell'attività produttiva, le modalità di rimozione della infrastruttura e di tutte le opere principali connesse, lo smaltimento del materiale dimesso ed il ripristino dello stato dei luoghi; il piano dovrà contenere le modalità e la stima dei costi delle operazioni di dismissione, di smaltimento e di ripristino dello stato dei luoghi; j) Dichiarazione resa da un istituto bancario attestante che l'istante dispone delle risorse economiche e finanziarie occorrenti alla realizzazione dell'impianto; k) Studio acustico del sito su cui è ubicato l'impianto; l) Studio anemologico basato su rilevazioni effettuate sul posto per un periodo di 1 anno, da operatori certificati ovvero accreditati con adeguata strumentazione debitamente certificata e calibrata, per un periodo di almeno un anno. Sono soggette a P.A.S. gli interventi di manutenzione straordinaria e di rifacimento realizzate sugli impianti eolici esistenti che non comportino variazioni delle dimensioni fisiche, della volumetria delle strutture e dell'area destinata ad ospitare gli impianti stessi e le opere connesse. Requisiti tecnici minimi per gli impianti Il progetto deve soddisfare i seguenti requisiti tecnici minimi: a) Velocità media annua del vento a 25 m dal suolo non inferiore a 5 m/s; b) Ore equivalenti di funzionamento dell'aerogeneratore non inferiori a 2.000 (rapporto fra la produzione annua di energia elettrica dell'aerogeneratore espressa in megawattora (MWh), basata sui dati forniti dallo studio anemometrico, e la potenza nominale dell'aerogeneratore); c) Numero massimo di aerogeneratori con sostegno tubolare: 2; d) Distanza minima di ogni aerogeneratore dal limite dell'ambito urbano previsto dai regolamenti urbanistici redatti ai sensi della L. R. n. 23/99 pari a 1.000 metri previa verifica di compatibilità acustica in prossimità delle abitazioni; e) Distanza minima da edifici e/o abitazioni subordinata a studi di compatibilità acustica, di Shadow - Flickering, di sicurezza in caso di rottura accidentale degli organi rotanti. In ogni caso, tale distanza non deve essere inferiore a 300 metri; f) Distanza minima da strade statali ed autostrade subordinata a studi di sicurezza in caso di rottura accidentale degli organi rotanti, in ogni caso tale distanza non deve essere inferiore a 300 metri; g) Distanza minima da strade provinciali subordinata a studi di sicurezza in caso di rottura accidentale degli organi rotanti e comunque non inferiore a 200 metri; h) Distanza minima dai confini di proprietà subordinata a studi di sicurezza in caso di rottura accidentale degli organi rotanti e comunque non inferiore a 200 metri; i) Distanza minima da strade comunali subordinata a studi di sicurezza in caso di rottura accidentale degli organi rotanti e comunque non inferiore a 200 metri; j) Distanza trasversale minima fra aerogeneratori sia pari a 3 volte il diametro del rotore maggiore (per distanza si intende la distanza intercorrente fra le punte delle pale disposte orizzontalmente di due aerogeneratori in direzione ortogonale al vento prevalente) e comunque non inferiore a 300 metri; k) Distanza longitudinale minima fra aerogeneratori sia pari a 6 volte il diametro del rotore maggiore (per distanza longitudinale si intende la distanza intercorrente fra le punte delle pale disposte orizzontalmente di due aerogeneratori lungo la direzione prevalente del vento); l) Distanza tale da non interferire con le attività dei centri di osservazioni astronomiche e di rilevazioni di dati spaziali, da verificarsi con specifico studio da allegare al progetto. Raccomandazioni per la progettazione, la costruzione, l'esercizio e la dismissione degli impianti eolici. a) Le torri tubolari di sostegno (divieto di utilizzare torri a traliccio e tiranti) debbono essere rivestite con vernici antiriflesso di colori presenti nel paesaggio o neutri, evitando l'apposizione di scritte e/o avvisi pubblicitari. b) L'ubicazione dell'impianto deve essere il più vicino possibile al punto di connessione alla rete di conferimento dell'energia in modo tale da ridurre l'impatto degli elettrodotti di collegamento. c) Bisogna evitare l'ubicazione degli impianti e delle opere connesse (cavidotti interrati, strade di servizio, sottostazione, ecc.) in prossimità di compluvi e torrenti Speciale montani indipendentemente dal loro bacino idraulico, regime e portate, e nei pressi di morfostrutture carsiche quali doline e inghiottitoi. d) Gli sbancamenti ed i riporti di terreno devono essere contenuti il più possibile ed è necessario prevedere per le opere di contenimento e ripristino l'utilizzo di tecniche di ingegneria naturalistica. e) Si deve evitare, ove possibile, di localizzare gli aerogeneratori in punti del territorio tali da richiedere necessariamente le segnalazioni di sicurezza del volo a bassa quota rappresentate da colorazioni bianche e rosse e segnali luminosi. f) Al termine dei lavori il proponente deve procedere al ripristino morfologico, alla stabilizzazione ed inerbimento di tutte le aree soggette a movimenti di terra e al ripristino della viabilità pubblica e privata, utilizzata ed eventualmente danneggiata in seguito alle lavorazioni. g) Gli oli esausti derivanti dal funzionamento dell'impianto eolico dovranno essere adeguatamente trattati e smaltiti presso il "Consorzio obbligatorio degli oli esausti. h) Il proponente dovrà informare annualmente l'Ufficio regionale competente mediante raccomandata con a/r, della produzione di energia elettrica da parte dell'impianto eolico autorizzato. i) Alla fine del ciclo produttivo dell'impianto, il soggetto autorizzato è tenuto a dismettere l'impianto secondo il progetto approvato o, in alternativa, l'adeguamento produttivo dello stesso."»



e 40(3) impugnati contengono varie prescrizioni sulle distanze, rispettivamente, in relazione a «impianti di grande generazione», a «impianti di piccola generazione» e a «impianti fotovoltaici di microgenerazione».

Esse presentano i medesimi profili di illegittimità costituzionale già dedotti nel precedente motivo n. 4, che si intendono qui integralmente richiamati. Lo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili costituisce un obiettivo rilevante della politica energetica dell'Unione europea. Per il perseguimento di tale finalità sono state emanate, fra le altre, la direttiva n. 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001 sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili, nel mercato interno dell'elettricità, e la direttiva n. 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive nn. 2001/77/CE e 2003/30/CE (Testo rilevante ai fini del *SEE*).

In particolare, i regimi abilitativi degli impianti per la produzione di energia rinnovabile sono regolati dalle Linee guida di cui al citato decreto ministeriale 10 settembre 2010, adottate in attuazione del comma 10 dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003 citato, e richiamate nel decreto legislativo n. 28 del 2011.

Si tratta di atti di normazione secondaria che costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria.

Essi rappresentano un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che a essi affida il compito di individuare le specifiche tecniche che mal si conciliano con il contenuto di un atto legislativo e che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenza n. 99 del 2012 citata).

Rientra nella concorrente competenza delle regioni, invece, individuare, in relazione a ciascuna opera, «aree e siti non idonei», avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse dimensioni degli impianti, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti.

Ciò a conferma del principio secondo cui disposizioni che prevedevano un divieto arbitrario, generalizzato e indiscriminato di localizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili si pongono in contrasto con la richiamata norma costituzionale (sentenza n. 308 del 2011). È anche principio affermato che «alle regioni è consentito soltanto individuare, caso per caso, “aree e siti non idonei”, avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti. Il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette invece che le regioni prescrivano limiti generali, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea». (sentenza n. 69 del 2018, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 111, commi 2 e 5, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30, nella parte in cui fissava le distanze minime per la collocazione degli impianti a fonte rinnovabile rispetto alle residenze civili sparse e concentrate).

La soluzione legislativa adottata dalla regione con la norma impugnata, nello stabilire, in via generale, distanze minime per la collocazione degli impianti non previste dalla disciplina statale, senza istruttoria e valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale non garantisce il rispetto dei principi fondamentali di tutela della salute e di

(3) L'Art. 40 Modifiche al paragrafo 2.2.2. dell'Appendice A del P.I.E.A.R. approvato con legge regionale 19 gennaio 2010, n. 1, dispone il paragrafo 2.2.2. dell'Appendice A del PIEAR - pagina 291 - è sostituito dal seguente: «2.2.2. Procedure per la costruzione e l'esercizio degli impianti fotovoltaici di microgenerazione. Gli impianti di conversione fotovoltaica dell'energia solare sono classificati di “microgenerazione” se soddisfano una delle seguenti condizioni: a) integrati e/o parzialmente integrati; b) non integrati con potenza nominale massima non superiore a 200 kW; Per la costruzione, la manutenzione straordinaria ed il rifacimento di tali tipi di impianti, si applica la disciplina della P.A.S. di cui all'art. 6 del decreto legislativo n. 28/2011, e sue successive modificazioni. Sono soggette a P.A.S. le opere di rifacimento degli impianti fotovoltaici esistenti che non comportino variazioni nelle dimensioni fisiche degli apparecchi, della volumetria delle strutture e dell'area destinata ad ospitare gli impianti stessi. Per la costruzione degli impianti di cui alla precedente lettera a), se aderenti o integrati nei tetti degli edifici, con la stessa inclinazione e lo stesso orientamento della falda ed i cui componenti non alterino la sagoma degli edifici stessi è sufficiente la semplice comunicazione ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo n. 28/2011. La P.A.S. deve essere presentata al Comune territorialmente competente allegando la seguente documentazione: a) titolo di proprietà ovvero documentazione comprovante la disponibilità dell'area su cui insiste l'impianto e le relative opere di connessione alla rete di distribuzione; b) TICA contenente la STMG (soluzione tecnica minima generale) debitamente accettata, rilasciata dalla società gestore delle reti di distribuzione; c) relazione paesaggistica di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; d) ricevuta di pagamento degli oneri istruttori; e) progetto definitivo dell'impianto, delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili; f) progetto di gestione e manutenzione dell'impianto; g) progetto di dismissione dell'impianto che preveda, alla cessazione dell'attività produttiva, le modalità di rimozione della infrastruttura e di tutte le opere principali connesse, lo smaltimento del materiale dismesso ed il ripristino dello stato dei luoghi; il piano dovrà contenere le modalità e la stima dei costi delle operazioni di dismissione, di smaltimento e di ripristino dello stato dei luoghi; h) elaborato sulla distanza minima dell'impianto dal limite dell'ambito urbano previsto dai regolamenti urbanistici redatti ai sensi della legge regionale n. 23/99 pari a 1.000 metri; i) studio acustico relativo al sito interessato dall'impianto; j) Elaborato sulla distanza minima dai confini di proprietà non inferiore a 100 metri; k) Studio d'incidenza ambientale, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997, per tutti gli impianti che ricadono in una fascia pari a 500 metri, esterna ai siti SIC-ZPS; l) Elaborati contenente i dati e le planimetrie descrittive del sito, con localizzazione geo referenziata dell'impianto in coordinate piane Gauss Boaga - Roma 40 fuso est; m) eventuali assensi dovuti a specifiche norme di legge che interessano il sito oggetto di intervento. n) dichiarazione resa da un istituto bancario attestante che l'istante dispone delle risorse economiche e finanziarie occorrenti alla realizzazione dell'impianto.».



legalità, di cui all'art. 117, comma 3, e all'art. 97 della Costituzione, e non permette un'adeguata tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti.

I principi richiamati sono espressione di un consolidato orientamento giurisprudenziale che si colloca all'interno del quadro normativo statale ed eurounitario che regola la materia.

Il principio di derivazione comunitaria della massima diffusione degli impianti di energia a fonte rinnovabile può trovare eccezione in presenza di esigenze di tutela della salute, paesaggistico-ambientale e dell'assetto urbanistico del territorio (sentenze n. 13 del 2014 e n. 224 del 2012).

La presenza dei diversi interessi coinvolti, tutti costituzionalmente rilevanti, ha come luogo di composizione il procedimento amministrativo, come previsto al paragrafo 17.1. dalle Linee guida citate, secondo cui, come già ricordato, «[...] l'individuazione della non idoneità dell'area è operata dalle regioni attraverso un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione [...]».

È, dunque, nella sede procedimentale che avviene la valutazione degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela in relazione con l'interesse del soggetto privato operatore economico e con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela.

La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibile l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 di efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza.

Viene in tal modo garantita l'imparzialità della scelta, il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell'Amministrazione e il rispetto del principio di legalità desumibili dall'art. 97 della Costituzione, in senso non solo formale, come attribuzione normativa del potere, ma anche sostanziale, come esercizio del potere in modo coerente con la fonte normativa di attribuzione.

Pertanto, la soluzione legislativa adottata dalla Regione Basilicata, nello stabilire in via generale in sede procedimentale, senza istruttoria e senza valutazione in concreto dei luoghi, distanze minime per la collocazione degli impianti non previste dalla disciplina statale, non garantisce il rispetto dei descritti principi fondamentali e non permette un'adeguata tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti.

6. *L'art. 42 della legge Regione Basilicata n. 38/2018 citata viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione.*

L'art. 42 prevede che «Le disposizioni di cui agli articoli 29, 30, 31, 34 e 36 si applicano anche ai procedimenti pendenti»

Dalla lettura coordinata dei predetti articoli 29, 30, 31, 34 e 36 con l'art. 42 discende che le modifiche introdotte dalle norme regionali impugnate si applicano anche ai procedimenti pendenti in violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, come, peraltro, già eccepito nei precedenti motivi di impugnazione.

Come già rilevato, infatti, al punto 3. del presente ricorso, l'art. 30 della legge Regione Basilicata n. 38/2018 citata viola gli articoli 117, comma 2, lett. s), e 117, comma 3, della Costituzione.

L'art. 30, comma 1, citato, infatti, introduce l'art. 2-bis alla legge regionale 30 dicembre 2015, n. 54, disciplinando l'estensione delle aree nelle quali più iniziative possono integrare casi di cumulo degli impianti FER- Fonte di energia rinnovabili ai fini della preliminare verifica della assoggettabilità a VIA e violando le disposizioni statali in materia, dettate dal decreto legislativo n. 152/2006 e dall'allegato IV; e si risolve in un ingiustificato aggravio procedimentale, stabilendo i casi in cui le iniziative siano da considerare tout court come cumulate sotto un profilo della verifica di assoggettabilità a VIA.

La norma, come già eccepito *supra*, anticipa alla fase preliminare di ammissibilità a VIA la valutazione circa la cumulabilità delle opere rimessa, invece, dalla normativa statale, alla successiva fase di VIA.

In particolare, la norma impugnata richiama l'art. 4 del decreto legislativo n. 28 del 2011 che, al comma 3, prevede, come già ricordato, che «Al fine di evitare l'elusione della normativa di tutela dell'ambiente, del patrimonio culturale, della salute e della pubblica incolumità... le regioni e le province autonome stabiliscono i casi in cui la presentazione di più progetti per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili e localizzati nella medesima area o in aree contigue sono da valutare in termini cumulativi nell'ambito della valutazione di impatto ambientale».

La norma impugnata applica alla preliminare verifica di assoggettabilità alla VIA ciò che è previsto per la sola VIA in modo coerente con il sistema e le soglie di potenza per l'assoggettamento alla medesima VIA. L'aggravio procedimentale ingiustificato è accresciuto dalla previsione di cui al comma 2 dell'art. 30 dove le soglie sono dimezzate in caso di ricorrenza di due delle condizioni previste al comma 1.



La norma regionale contrasta, pertanto, con l'esigenza di uniformità normativa sotto il profilo della tutela ambientale (art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione) e sotto il profilo dell'autorizzazione degli impianti alimentati a fonte rinnovabile, violando l'art. 117, comma 3, della Costituzione in tema di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

L'art. 42 citato, che dispone l'immediata applicazione ai procedimenti in corso, fra le altre norme, anche dell'art. 30 citato, «si presenta in modo chiaramente dissonante» rispetto al descritto quadro legislativo, poiché consente di derogare immediatamente al sistema nazionale in una materia oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione», quale quella del governo del territorio (sentenza n. 64/2013, punto 5. del Considerato in diritto).

7. Gli articoli 43 e 52 della legge Regione Basilicata n. 38/2018 citata violano gli articoli 97 e 117, comma 2, lett. s), della Costituzione in tema di tutela dell'ambiente e dei beni culturali, in relazione all'art. 12. comma 10, del decreto legislativo 3 aprile 2003, n. 387 e delle richiamate Linee guida e al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

7.1. Gli articoli 43 e 52 della legge regionale n. 38/2018 citata introducono modifiche alla legge regionale n. 54 del 2015.

L'art. 43, recante «Integrazioni all'allegato A della legge regionale 30 dicembre 2015, n. 54 e successive modificazioni e integrazioni», legge regionale n. 54/15 citata, che contiene il «Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e nel territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del decreto ministeriale 10 settembre 2010», dispone che:

1. I *Buffer* di cui al punto 1.2 Beni monumentali 1.4 Beni paesaggistici: in riferimento a laghi ed invasi artificiali, fiumi, torrenti e corsi d'acqua, centri urbani, centri storici, 2.4 Rete Natura 2000, così come individuati e definiti nell'allegato A della legge regionale n. 54/2015 e successive modificazioni e integrazioni, trovano applicazione esclusivamente nelle aree territoriali visibili dal bene monumentale vincolato se l'impianto FER in progetto non risulta in correlazione visiva con lo stesso bene vincolato da punti di vista privilegiati.

2. La Giunta regionale acquisito il parere vincolante del Comitato tecnico paritetico istituito dal protocollo di intesa tra regione MIBACT-MATTM, ai sensi dell'art. 145, comma 2 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, elabora le linee guida finalizzate ad una corretta applicazione del principio sancito al comma 1 del presente articolo.»

L'art. 52 citato, recante la «Definizione di area attinente ad un parco eolico», dispone che:

1. È definita area attinente ad un parco eolico la porzione di territorio delimitato dalla poligonale chiusa e non intrecciata ottenuta collegando tra loro gli aerogeneratori più esterni del parco stesso;

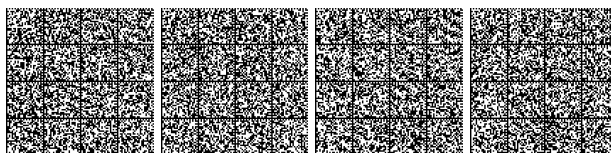
2. I progetti di ottimizzazione di un parco eolico, che non comportano un aumento della potenza elettrica complessiva del progetto originario (compresi gli spostamenti di viabilità interna al parco eolico, spostamenti di elettrodotti di servizio, spostamento di aerogeneratori, cambio dell'aerogeneratore, ecc.), previsti all'interno dell'area attinente, come definita al precedente comma 1, sono considerati varianti non sostanziali a condizione che l'area attinente al Parco eolico si riduca e che le aree interessate dalle modifiche siano nella disponibilità del soggetto proponente il parco eolico.»

La novella ha lo scopo, peraltro, non pienamente raggiunto, di assicurare il sostanziale recepimento di quanto prescritto in precedenti interventi normativi (il richiamo è alla legge regionale n. 19 del 24 luglio 2017 impugnata dinanzi alla Corte costituzionale in base alla delibera del Consiglio dei ministri del 23 settembre 2017; e alla legge regionale n. 21 del 2017, per la quale è stata proposta impugnativa costituzionale in base alla delibera del Consiglio dei ministri del 27 ottobre 2017).

La legge censurata, con gli articoli dal 29 e seguenti, ad eccezione degli articoli 43 e 52, integra e modifica la normativa vigente in materia di procedimenti autorizzativi di impianti da F.E.R. con particolare riguardo alle problematiche di inserimento dei medesimi nel paesaggio e sul territorio, estendendo le linee guida per il corretto inserimento degli impianti, alimentati da fonti rinnovabili, già approvate con la legge regionale n. 54 del 2015, anche agli impianti con potenza superiore ai limiti stabiliti nella tabella A) del decreto legislativo n. 387 del 2003 citato e non superiori a 1 MW.

Tale obiettivo risulta confliggente con quanto previsto dalla Regione Basilicata, in particolare dagli artt. 43 e 52 in epigrafe, che contrastano con le norme di tutela dei beni culturali e del paesaggio, per i motivi che di seguito si espongono.

7.2. L'attuazione delle previsioni contenute nell'art. 43 citato, «Integrazioni all'allegato A della legge regionale 30 dicembre 2015, n. 54 e successive modificazioni e integrazioni», comma 1, riduce drasticamente l'applicazione dei «Buffer» di cui al punto «1.2 Beni monumentali, 1.4 Beni paesaggistici (laghi ed invasi artificiali, fiumi, torrenti e corsi d'acqua, centri urbani, centri storici), 2.4 Rete Natura 2000, così come individuati e definiti nell'allegato A della legge regionale n. 54 del 2015 e successive modificazioni e integrazioni, «esclusivamente nelle aree territoriali visibili dal bene monumentale vincolato se l'impianto FER in progetto non risulta in correlazione visiva con lo stesso bene vincolato da punti di vista privilegiati».



Tale previsione limita l'applicazione di tutte le aree «Buffer», a prescindere dalla natura delle medesime, a due circostanze: 1) che intorno dell'area di «Buffer» medesima sia presente un bene monumentale; 2) che l'impianto FER sia in «correlazione visiva con lo stesso bene vincolato da punti di vista privilegiati».

Oltre alle difficoltà, che potrebbero sorgere in sede di elaborazione delle linee guida, previste dal comma 2 del medesimo articolo, finalizzate a una corretta applicazione del principio sancito dal comma 1 per la definizione dei «punti di vista privilegiati», sia la prima che la seconda circostanza sono da considerarsi assolutamente in contrasto con i principi ispiratori posti alla base della individuazione delle «aree non idonee» stabiliti dall'allegato 3 (paragrafo 17) «Criteri per l'individuazione di aree non idonee» del citato decreto ministeriale 10 settembre 2010 «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili».

L'applicazione del parametro della «correlazione visiva» con un bene vincolato, sarebbe, infatti, assolutamente strumentale alla significativa riduzione della natura e specificità delle diverse categorie di aree ritenute particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio, elencate nell'allegato 3 del su citato decreto del 2010.

Le modifiche introdotte alla legge regionale n. 54 del 2015 citata con la legge regionale n. 38/2018 citata, sebbene, da un lato, sembrano estendere l'applicazione dei criteri e delle modalità per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio alle tipologie di impianti F.E.R. di qualunque potenza (art. 29); dall'altro, e in maniera assolutamente incoerente, introducono, con l'art. 43 citato, una norma la cui applicazione annulla di fatto l'istruttoria condotta dal Ministero dei beni e delle attività culturali, di concerto con la Regione Basilicata, che ha portato alla definizione delle aree di «Buffer» di cui agli allegati A e C e agli elaborati di cui all'allegato B della legge regionale n. 54 del 2015 citata, inficiandone, pertanto, la portata applicativa.

7.3. L'art. 52, «Definizione di area attinente ad un parco eolico», intervenendo su una materia già ampiamente regolamentata dalla legislazione statale con il decreto legislativo n. 152 del 2006 citato, oltre a introdurre una nuova definizione (area attinente ad un parco eolico), stabilisce un nuovo criterio per la definizione della sostanzialità delle varianti ai parchi eolici, che, sostituendosi ai criteri elencati nell'allegato V alla parte II del medesimo decreto legislativo n. 152/2006, crea conflitti normativi e incertezze applicative, soprattutto nei procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA statale di cui all'art. 19 del decreto legislativo citato che, si ricorda, a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 104 del 2017, riguarda anche gli impianti eolici di potenza superiore ai 30 MW.

Gli articoli 43 e 52, oltre a rappresentare una contraddittorietà interna alla medesima legge regionale e un mancato rispetto degli impegni assunti con la sottoscrizione del protocollo di intesa per la elaborazione del Piano paesaggistico regionale, stipulato ai sensi dell'art. 143, comma 2, del decreto legislativo n. 42 del 2004, tra il Ministero dei beni e delle attività culturali, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e la Regione Basilicata, in data 14 settembre 2011, confliggono con le norme a tutela dell'ambiente, di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006 e del patrimonio culturale, di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, e con l'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, nella materia della tutela dell'ambiente e dei beni culturali.

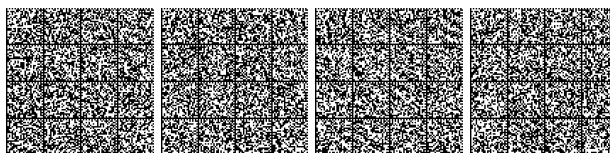
8. *L'art. 47 della legge Regione Basilicata n. 38/2018 citata viola gli articoli 3, 97 e 117, comma 2, lett. l), della Costituzione in tema di ordinamento civile, in relazione all'art. 1, comma 1148, lett. a), della legge 27 dicembre 2017, n. 205.*

L'art. 47, comma 1, citato, prevede che «Le graduatorie delle selezioni riservate indette ai sensi dell'art. 4, comma 6 del decreto-legge n. 101/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 125/2013, oggetto delle procedure di stabilizzazione, ex art. 20, comma 1 del decreto legislativo n. 75/2017 e successive modificazioni e integrazioni, sono prorogate fino alla conclusione delle procedure stesse.».

Al secondo comma dispone che «I candidati idonei ricompresi nelle graduatorie di cui all'art. 4 della legge regionale 25 ottobre 2010, n. 31, relative a selezioni per progressioni verticali indette antecedentemente all'entrata in vigore del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, approvate al 31 dicembre 2010, sono inquadriati fino ad esaurimento delle stesse, nelle categorie per le quali hanno concorso, a decorrere dal 1° marzo 2019. I posti resisi liberi, per effetto dei predetti inquadramenti sono soppressi.».

La disposizione citata, quindi, inserisce una disciplina derogatoria, in materia di proroga di graduatorie regionali, in favore soltanto di determinati soggetti.

Al riguardo, la proroga sine die e comunque «fino alla conclusione delle procedure» inerenti alle graduatorie di cui al comma 1 dell'articolo in esame contrasta con la prescrizione dell'art. 1, comma 1148, lett. a), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018), per disposizione del quale «l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, vigenti alla data del 31 dicembre 2017 e relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni» è prevista unicamente fino al 31 dicembre 2018.



La disposizione regionale introduce, invece, una deroga in favore di determinati soggetti che contrasta, oltre che con la normativa nazionale citata, con i principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione, e con l'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione che riserva la materia dell'ordinamento civile (che comprende anche i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile e dai contratti collettivi) alla competenza esclusiva dello Stato e comma 3, per violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica.

Su questione analoga, è pendente il ricorso n. 16 del 27 febbraio 2018 che riguarda la analoga normativa della Regione Autonoma Valle d'Aosta.

*9. Gli articoli 53 e 55 della legge Regione Basilicata n. 38/2018 citata violano l'art. 117, comma 2, lett. l, della Costituzione in tema di ordinamento civile, in relazione all'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.*

Le norme di cui agli artt. 53(4) e 55(5) citati disciplinano la proroga dei contratti di collaborazione presso enti e strutture connesse all'amministrazione regionale.

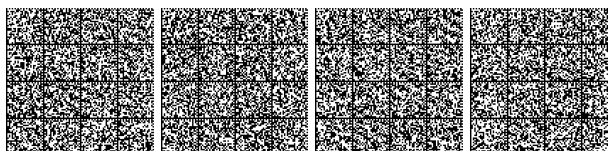
Le proroghe dei contratti di collaborazione previste dai succitati articoli contrastano con quanto previsto dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001, che ammette il ricorso ai contratti di collaborazione unicamente in caso di accertata impossibilità oggettiva di utilizzare per il medesimo scopo il personale già a disposizione dell'amministrazione.

Significativa al riguardo la modifica introdotta dal comma 147 dell'art. 1 della legge n. 228/2012 all'art. 7, comma 6, lett. c) del decreto legislativo n. 165/2001 citato, laddove viene specificato il carattere del tutto temporaneo e straordinario del ricorso al lavoro autonomo nelle pubbliche amministrazioni: «la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico».

Più precisamente, le proroghe al 31 dicembre 2019 dei contratti di collaborazione di cui alle determinazioni dirigenziali indicate dall'art. 53 e quelle al 31 dicembre 2023 previste dall'art. 55 sono generiche e non sufficientemente motivate alla luce dello stringente dettato normativo dell'art. 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001 citato,

(4) L'Art. 53 Disposizioni in materia di Osservatorio dei Prezzi nel settore della sanità, in materia di farmacovigilanza e in materia di fascicolo sanitario elettronico nonché in materia di valorizzazione artistico-culturale. In vigore dal 22 novembre 2018 dispone: 1. Al fine di garantire lo svolgimento delle attività destinate all'attuazione dei programmi concernenti l'Osservatorio dei Prezzi, dei servizi e delle tecnologie nel settore della sanità (OPT), del progetto di realizzazione della Rete regionale degli Acquisti del Servizio sanitario regionale, di valutazioni dei piani e dei progetti di adeguamento infrastrutturale delle Aziende sanitarie regionali e delle Strutture sanitarie, nonché delle attività inerenti il progetto di riordino del sistema di formazione continua, i contratti di collaborazione di cui alle determinazioni dirigenziali n. 13A2.2018/D.00211 del 31 luglio 2018, n. 13A2.2018/D.00213 del 31 luglio 2018, n. 13A2.2018/D.00210 del 31 luglio 2018 e n. 13A2.2018/D.00212 del 31 luglio 2018, con scadenza al 31 dicembre 2018 sono prorogati fino al 31 dicembre 2019. 2. La spesa relativa alla proroga dei contratti di cui al comma 1, quantificata in euro 224.000,00 è assicurata a valere sugli stanziamenti del bilancio pluriennale 2018-2020 per l'esercizio 2019 dalle risorse stanziata sulla Missione 13 Programma 01. 3. Al fine dello svolgimento delle attività ricomprese nel programma regionale di farmacovigilanza attiva, garantendo, nel contempo il funzionamento del Centro regionale di farmacovigilanza, in conformità alle Delib.G.R. n. 1461/2011 e n. 1893/2011, il contratto di collaborazione di cui alla determinazione dirigenziale n. 13A2.2018/D.00209 del 31 luglio 2018, con scadenza al 31 dicembre 2018 è prorogato fino al 31 dicembre 2019. 4. La spesa relativa alla proroga del contratto di cui al comma 3, quantificata in euro 32.000,00, è assicurata a valere sugli stanziamenti del bilancio pluriennale 2018/2020, per l'esercizio 2019, dalle risorse stanziata dalla Missione 13 Programma 07. 5. Al fine di garantire lo svolgimento delle attività finalizzate alla messa in esercizio del fascicolo sanitario elettronico, i contratti di collaborazione stipulati per tali finalità dall'Azienda ospedaliera regionale San Carlo in funzione di coordinamento e supporto operativo alle Aziende del Servizio sanitario regionale in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, sono prorogati al 31 dicembre 2019. 6. La spesa relativa alla proroga dei contratti di cui al comma 5, quantificati in euro 72.000,00 è assicurata dalle risorse di cui al Fondo sanitario regionale assegnate all'Azienda ospedaliera regionale San Carlo, a valere sulla Missione 13 Programma 07 del bilancio pluriennale 2018/2020. 7. Al fine di assicurare la continuità ed il completamento dei programmi connessi alle attività in materia di valorizzazione artistico-culturale, il contratto di collaborazione stipulato per tali finalità di cui alla determinazione dirigenziale n. 12A2.2018/D.01645 del 12 luglio 2018, in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, è prorogata fino al 30 giugno 2020. 8. La spesa relativa alla proroga del contratto di cui al precedente comma 1, quantificata nella misura massima di euro 54.900,00, è assicurata, a valere sugli stanziamenti del bilancio pluriennale 2018-2020 per l'esercizio 2019, sulla Missione 01 Programma 03.

(5) L'art. 55 Disposizioni in materia di rafforzamento della capacità tecnica e amministrativa dell'Amministrazione regionale. In vigore dal 22 novembre 2018 dispone 1. Al fine di assicurare il rafforzamento della capacità tecnica e amministrativa dell'Amministrazione regionale e l'accompagnamento per l'accelerazione e l'efficacia delle attività connesse all'attuazione ed alla programmazione FSE 2014-2020, FESR 2014-2020 e FEASR 2014-2020, è prorogato fino al 31 dicembre 2023 il termine di scadenza dei contratti di collaborazione stipulati per tali finalità, in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, di cui alle seguenti determinazioni dirigenziali: a) determinazioni n. 12A2.2016/D.01021 del 20 luglio 2016, n. 12AF.2016/D.01182 del 6 settembre 2016, n. 12AF.2016/D.01781 del 23 dicembre 2016 relative al POR FESR Basilicata 2014/2020; b) determinazioni n. 12A2.2016/D.01021 del 20 luglio 2016, n. 12AN.2016/D.01777 del 22 dicembre 2016, n. 12AN.2016/D.1786 del 29 dicembre 2016, n. 12AN.2017/D.00770 del 10 maggio 2017 relative al POR FSE Basilicata 2014/2020; c) determinazioni n. 12A2.2016/D.01021 del 20 luglio 2016, n. 14AI.2016/D.00836 del 19 settembre 2016, n. 14AI.2016/D.01206 del 27 dicembre 2016 relative al PSR Basilicata 2014/2020. 2. Agli oneri relativi al comma 1, lettera a) quantificati nella misura massima di euro 1.800.126,00 si provvede mediante risorse comunitarie e statali stanziata a valere sulla Missione 01 Programma 11, per l'esercizio 2019 per euro 30.750,00 e per l'esercizio 2020 per euro 1.769.376,00 del bilancio pluriennale 2018-2020. 3. Agli oneri relativi al comma 1, lettera b), quantificati nella misura massima di euro 1.294.590,00, si provvede mediante risorse comunitarie e statali stanziata a valere sulla Missione 01 Programma 11, per l'esercizio 2020 per euro 881.659,34 e sulla Missione 15 Programma 01 per l'esercizio 2020 per euro 412.930,66 del bilancio pluriennale 2018-2020. 4. Agli oneri relativi al comma 1, lettera c), quantificati nella misura massima di euro di 1.040.000,00 si provvede mediante risorse comunitarie e statali stanziata a valere sulla Missione 16 Programma 01, per l'esercizio 2019 per euro 500.000,00 e per l'esercizio 2020 per euro 540.000,00 del bilancio pluriennale 2018-2020.





«che vieta di ricorrervi, se non quando sia stata accertata l'impossibilità oggettiva di utilizzare per il medesimo scopo il personale già a disposizione dell'amministrazione. È questa una previsione che dovrebbe scongiurare alla radice il rischio che si abusi delle collaborazioni esterne pur in presenza di un elevato numero di dipendenti pubblici» (sentenza n. 43 del 2016).

Non sono, invero, conformi alle previsioni dell'art. 7, comma 6 del testo unico sul pubblico impiego, i contratti di collaborazione coordinata e continuativa che, non appena scaduti, vengono poi riaffidati agli stessi soggetti per le medesime finalità, senza che venga rispettato il requisito della temporaneità e senza una procedura di comparazione tra candidati (Corte dei conti delibera n. SCCLEG/24/20 11 Prev).

Il citato art. 7 è, infatti, finalizzato a evitare che la reiterazione di incarichi a soggetti estranei alla p.a. possa tradursi in forme anomale di reclutamento, contravvenendo alle disposizioni in materia di accesso all'impiego nelle pubbliche amministrazioni.

Ne discende l'impossibilità di prorogare l'incarico di collaborazione coordinata e continuativa, se non nel caso in cui sia avallato da una specifica motivazione e quando si intenda completare l'attività già avviata. Le disposizioni regionali impugnate contengono, pertanto, una disciplina incompatibile con le previsioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. l), della Costituzione, che riserva la materia dell'ordinamento civile alla competenza esclusiva dello Stato.

*P. Q. M.*

*Per i suesposti motivi si conclude perché articoli 24, 28, 30, 32, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 47, 52, 53 e 55 della legge regionale Basilicata n. 38 del 22 novembre 2018, recante «Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata.» indicati in epigrafe, siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.*

Si produce l'attestazione della deliberazione del Consiglio dei ministri del 17 gennaio 2019.

Roma, 21 gennaio 2019

*Il Vice Avvocato Generale dello Stato: PALMIERI*

*L'Avvocato dello Stato: MORICI*

19C00034

N. 19

*Ordinanza del 4 dicembre 2014 della Commissione tributaria provinciale di Trento  
sul ricorso proposto da Divina Sergio contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Trento*

**Imposte e tasse - Imposte sui redditi - Detrazioni per le erogazioni in denaro effettuate in favore di partiti politici.**

– Decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 13, art. 11, comma 4-bis.

## COMMISSIONE TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO DI TRENTO

### SEZIONE QUARTA

La Commissione tributaria di primo grado di Trento - sezione quarta, composta dai signori:

dott. Dino Erlicher, Presidente;

dott. Giorgio Flaim, giudice relatore;

arch. Carlo Graziadei, giudice;

ha pronunciato in data 4 dicembre 2014 la seguente ordinanza.



*Rilevato in fatto*

Con reclamo ex art. 17-*bis* commi 1-7 decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (che nel prosieguo ha prodotto, in virtù del successivo comma 9, gli effetti del ricorso ex art. 18 stesso decreto legislativo) il signor Divina Sergio impugna l'avviso con cui l'Agenzia delle entrate - direzione provinciale di Trento ha accertato, in relazione all'anno d'imposta 2008, una maggiore imposta IRPEF di € 8.622,00, per effetto del disconoscimento della natura di «erogazioni liberali» — e quindi della detraibilità dall'imposta nella misura del 19%, ai sensi dell'art. 15, comma 1-*bis* decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (che, nel testo vigente all'epoca dei ratti, disponeva: «1-*bis*. Dall'imposta lorda si detrae un importo pari al 19 per cento per le erogazioni liberali in denaro in favore dei partiti e movimenti politici per importi compresi tra 100.000 e 200 milioni di lire effettuate mediante versamento bancario o postale») — delle somme di denaro versate in quell'anno di imposta dal ricorrente, in favore del partito politico «Lega Nord», per un importo complessivo di € 45.379,00.

a) In via preliminare il ricorrente eccepisce la nullità dell'avviso impugnato per violazione del precetto ex art. 7, comma 1, ult. parte, legge 27 luglio 2000, n. 212 («Se nella motivazione si fa riferimento ad un altro atto, questo deve essere allegato all'atto che lo richiama»), stante la mancata allegazione ad esso della segnalazione della direzione centrale dell'Agenzia delle entrate e dell'accertamento compiuto dalla procura della Repubblica presso il tribunale di Forlì, con conseguente difetto di motivazione.

b) Sempre in via preliminare il ricorrente eccepisce la nullità dell'avviso impugnato per violazione del precetto ex art. 12, commi 1 e 7, legge n. 212/2000 («1. Tutti gli accessi, ispezioni e verifiche fiscali nei locali destinati all'esercizio di attività commerciali, industriali, agricole, artistiche o professionali sono effettuati sulla base di esigenze effettive di indagine e controllo sul luogo. Essi si svolgono, salvo casi eccezionali e urgenti adeguatamente documentati, durante l'orario ordinario di esercizio delle attività e con modalità tali, da arrecare la minore turbativa possibile allo svolgimento delle attività stesse nonché alle relazioni commerciali o professionali del contribuente... 7. Nel rispetto del principio di cooperazione tra amministrazione e contribuente, dopo il rilascio della copia del processo verbale di chiusura delle operazioni da parte degli organi di controllo, il contribuente può comunicare entro sessanta giorni osservazioni e richieste che sono valutate dagli uffici impositori. L'avviso di accertamento non può essere emanato prima della scadenza del predetto termine, salvo casi di particolare e motivata urgenza...»), essendo stati omessi la redazione ed il successivo rilascio al contribuente del processo verbale di chiusura delle operazioni da parte degli organi di controllo, con conseguente privazione del termine di sessanta giorni durante i quali il contribuente può esercitare la facoltà di presentare ai verificatori osservazioni e richieste.

c) Nel merito contesta l'assunto dell'Ufficio, secondo cui si sarebbe costituito un rapporto sinallagmatico tra il partito politico «Lega Nord» ed il ricorrente in forza quale, a fronte della disponibilità del partito di offrire al ricorrente la possibilità di essere candidato alle elezioni politiche del 13-14 aprile 2008, il ricorrente aveva — con contratto di donazione stipulato in data 7 marzo 2008, presso la sede del partito politico «Lega Nord», in Milano, via Bellerio — assunto l'obbligo di donare allo stesso partito, in caso di elezione, la somma complessiva di € 145.000,00, da versare in rate mensili consecutive costanti di € 2.416,67 ciascuna, nel periodo 31 maggio 2008-30 aprile 2013, con la pattuizione che i versamenti sarebbero cessati solo in caso di morte del donante.

Sostiene che comunque la detraibilità dall'imposta, nella misura del 19%, delle somme, per complessivi € 45.379,00, versate dal ricorrente in favore del partito politico «Lega Nord» nel 2008, prescinde dalla natura di atto di liberalità delle erogazioni; ciò grazie al disposto ex art. 11 comma 4-*bis* decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, conv. con legge 21 febbraio 2014, n. 13, secondo cui: «A partire dall'anno di imposta 2007 le erogazioni in denaro effettuate a favore di partiti politici, esclusivamente tramite bonifico bancario o postale e tracciabili secondo la vigente normativa anticiclaggio, devono comunque considerarsi detraibili ai sensi dell'art. 15, comma 1-*bis*, del testo unico di cui decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917».

Costituendosi in giudizio, l'Ufficio resistente replica ai motivi del ricorso nei termini che seguono.

ad a) Insta per il rigetto dell'eccezione preliminare di nullità dell'avviso impugnato per violazione del precetto ex art. 7, comma 1, ult. parte, legge n. 212/2000 e per il conseguente difetto di motivazione, adducendo di aver riprodotto nell'atto impositivo il contenuto essenziale delle risultanze istruttorie e delle informazioni assunte in sede penale (il che, secondo la suprema Corte — Cassazione 23 ottobre 2013, n. 24020; Cassazione 15 aprile 2013, n. 9032 — esclude l'onere di allegazione), con conseguente adeguata esplicazione delle ragioni di fatto su cui si fonda la pretesa, tant'è vero che il ricorrente ha dimostrato di aver ben compreso il contenuto dell'atto impositivo, presentando un ricorso particolarmente articolato.

a b) Chiede il rigetto anche dell'eccezione di nullità dell'avviso impugnato per violazione del precetto ex art. 12, commi 1 e 7, legge n. 212/2000, asserendo che, alla luce del più recente indirizzo giurisprudenziale (Cass. S.U. 20 luglio



2013, n. 18184; Cassazione 13 giugno 2014, n. 13588; Cassazione 5 aprile 2013, n. 8399; Cassazione 2 aprile 2014, n. 7598), nel caso in esame, non essendo stati effettuati accessi, ispezioni e verifiche nei locali del contribuente, non era necessaria la redazione del processo verbale di chiusura delle indagini.

a c) Nel merito allega ulteriormente che di solito, oltre all'atto di donazione, il candidato ed il partito Lega Nord stipulavano un accordo in cui si affermava espressamente che il versamento delle somme dal candidato al partito avveniva in correlazione con «le obbligazioni assunte dalla Lega Nord», il che esclude in radice lo spirito di liberalità (inteso come mera e spontanea elargizione fine a se stessa) e la detraibilità ai sensi dell'art. 15, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 917/1986.

Nega l'applicabilità, in difetto del carattere di liberalità dell'erogazione al partito, del disposto ex art. 11 comma 4-*bis*, decreto-legge n. 149/2013:

in proposito rileva che la norma è inserita in un articolo la cui epigrafe recita: «detrazioni per le erogazioni liberali in denaro a favore di partiti politici»;

inoltre sostiene che ricomprendere nella sfera di applicazione della norma *de qua* le erogazioni prive dello spirito di liberalità «porterebbe a conseguenze del tutto irrazionali in quanto significherebbe ammettere che legislatore... avrebbe introdotto una sorta di sanatoria rispetto alle erogazioni non connotate da spirito di liberalità (il che si tradurrebbe un'evidente violazione dei principi di eguaglianza, capacità contributiva e certezza del diritto)».

#### *Ritenuto in diritto*

Viene sollevata d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4-*bis*, decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, conv. con legge 21 febbraio 2014, n. 13 («A partire dall'anno di imposta 2007 le erogazioni in denaro effettuate a favore di partiti politici, esclusivamente tramite bonifico bancario o postale e tracciabili secondo la vigente normativa antiriciclaggio, devono comunque considerarsi detraibili ai sensi dell'art. 15, comma 1-*bis*, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917»), nella parte in cui — in violazione dell'art. 3, comma 1 e dell'art. 67 Cost. — consente ai membri del Parlamento di detrarre dall'imposta lorda sui redditi un importo pari al 19 per cento per le erogazioni in denaro anche se non liberali effettuate in favore di partiti e movimenti politici per importi compresi tra 100.000 e 200 milioni di lire (ossia tra 51,65 e 103.291,38 euro).

#### *Sulla rilevanza nel giudizio a quo*

Il giudizio in corso non può essere definito indipendentemente dalla soluzione della suddetta questione di legittimità costituzionale in quanto, applicando la norma oggetto dello scrutinio richiesto, meriterebbe accoglimento il ricorso proposto da Divina Sergio avverso l'avviso con cui l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Trento ha accertato, in relazione all'anno d'imposta 2008, una maggiore imposta IRPEF di € 8.622,00.

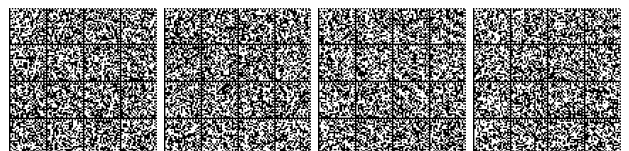
Infatti l'Amministrazione finanziaria disconosce la natura di «erogazioni liberali» ai versamenti in denaro effettuati dal ricorrente, nel 2008, durante lo svolgimento del suo mandato parlamentare, in favore del partito politico «Lega Nord», per un importo complessivo di 45.379,00;

conseguentemente nega, in riferimento a tale importo, la detraibilità dall'imposta, nella misura del 19%, che l'art. 15, comma 1-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 riserva solamente a quelle erogazioni in denaro (in favore dei partiti e movimenti politici per importi compresi tra 100.000 e 200 milioni di lire) che siano «liberali».

Tuttavia la disposizione ex art. 11, comma 4-*bis*, decreto-legge n. 149/2013 (oggetto del richiesto scrutinio) ponendosi in evidente rapporto di specialità con l'art. 15, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986, consente, a partire dall'anno di imposta 2007, la detraibilità prevista quest'ultima norma in riferimento alle erogazioni in denaro effettuate a favore di partiti politici tramite bonifico bancario o postale, senza richiedere che i versamenti siano avvenuti per spirito di liberalità.

In proposito non può essere condiviso l'assunto dell'Amministrazione finanziaria, secondo cui anche il disposto ex art. 11, comma 4-*bis*, decreto-legge n. 149/2013 richiederebbe carattere di liberalità dell'erogazione (in favore del partito politico);

infatti, seguendo questa interpretazione, la norma si presenterebbe del tutto superflua, limitandosi a ribadire il contenuto precettivo dell'art. 15, comma 1-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986 (rimasto in vigore fino al 31 dicembre 2013, secondo la previsione ex art. 14, comma 5, decreto-legge n. 149/2013), in evidente contrasto con la volontà del legislatore, il quale — come si evince chiaramente sia dalla mancanza apposizione al sostantivo «ero-



gazioni» dell'aggettivo «liberali», sia dalla locuzione «devono comunque considerarsi detraibili» — invece ha inteso estendere la sfera di applicazione (in origine limitata alle «erogazioni liberali») dell'art. 15, comma 1-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986;

inoltre il fatto, rilevato dall'Amministrazione finanziaria, che la norma ex art. 11, comma 4-bis, decreto-legge n. 149/2013 sia inserita in un articolo la cui epigrafe recita: «detrazioni per le erogazioni liberali in denaro a favore di partiti politici», non sembra rivestire un apprezzabile valore ermeneutico, anche considerando che quella norma è frutto di una novella ad opera della legge di conversione (legge n. 13/2014);

infine l'affermazione dell'Ufficio, secondo cui ricomprendere nella sfera di applicazione della norma *de qua* le erogazioni prive dello spirito di liberalità «porterebbe a conseguenze del tutto irrazionali in quanto significherebbe ammettere che il legislatore... avrebbe introdotto una sorta di sanatoria rispetto alle erogazioni non connotate da spirito di liberalità (il che si tradurrebbe in un'evidente violazione dei principi di eguaglianza, capacità contributiva e certezza del diritto)», costituisce una valutazione nomogenetica (secondo espressione cara ad autorevole dottrina) inidonea a smentire i risultati dell'interpretazione (potendo però assumere rilievo in punto di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, su cui *infra*).

D'altra parte non sembra potersi dubitare dell'infondatezza delle difese svolte dal contribuente:

a) in ordine alla nullità dell'avviso impugnato per violazione del precetto ex art. 7, comma 1, ult. parte, legge 27 luglio 2000, n. 212 e per difetto di motivazione.

Merita di essere condivisa la replica dell'Ufficio, secondo cui la riproduzione nell'atto impositivo del contenuto essenziale delle risultanze istruttorie e delle informazioni assunte in sede penale esclude l'onere di allegazione dell'atto richiamato (Cass. 23 ottobre 2013, n. 24020; Cassazione 15 aprile 2013, n. 9032) e garantisce un'adeguata esplicitazione delle ragioni di fatto su cui si fonda la pretesa;

b) in ordine alla nullità dell'avviso impugnato per violazione del precetto ex art. 12, commi 1 e 7, legge n. 212/2000.

Nel caso in esame non sono stati effettuati accessi, ispezioni e verifiche nei locali del contribuente, di talché, alla luce del più recente indirizzo giurisprudenziale (Cass. S.U. 20 luglio 2013, n. 18184; Cassazione 13 giugno 2014, n. 13588; Cassazione 5 aprile 2013, n. 8399; Cassazione 2 aprile 2014, n. 7598), non era necessaria la redazione del processo verbale di chiusura delle indagini.

c) in ordine alla natura liberale delle erogazioni in denaro effettuate dal contribuente nel 2008 in favore del partito politico «Lega Nord» (il che consentirebbe la detrazione ex art. 15, comma 1-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986 senza dover ricorrere all'applicazione della norma ex art. 11, comma 4-bis, decreto-legge n. 149/2013).

Appare incontestato che il ricorrente Divina Sergio ha stipulato con il partito politico «Lega Nord», presso la sede di quel partito, in Milano, via Bellerio, in data 7 marzo 2008, ossia in epoca prossima alla scadenza del termine per la presentazione delle liste per le elezioni politiche del 13-14 aprile 2008, un contratto di donazione mediante il quale ha assunto, quale donatario, l'obbligo di donare al partito politico «Lega Nord» una somma di denaro per complessivi € 145.000,00, da versarsi in rate mensili consecutive costanti di € 2.416,67 ciascuna, nel periodo 31 maggio 2008 - 30 aprile 2013 (corrispondente alla durata dell'eventuale mandato parlamentare, nel caso di elezione del contribuente);

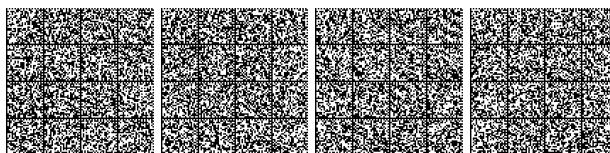
Orbene, l'art. 771, comma 1 prescrive: «La donazione non può comprendere che i beni presenti del donante. Se comprende ben futuri, è nulla rispetto a questi...»;

dalla pattuizione, per cui il pagamento della somma donata doveva avvenire in rate mensili costanti nell'arco di cinque anni (e quindi mediante 60 versamenti frazionati), si evince con verosimile plausibilità che il denaro oggetto di donazione ed effettivamente versato non era presente nel patrimonio del donante all'epoca della stipulazione del contratto;

è vero che l'art. 772 cod.civ. consente la «donazioni di prestazioni periodiche», ma la dottrina ritiene che tale disposizione, dovendo essere interpretata in armonia con il divieto di donazione di beni futuri ex art. 771 cod.civ., possa riguardare solamente le prestazioni alimentari e di soccorso.

Vi è però un ben più rilevante elemento che impone di escludere, contrariamente all'apparenza, che il contratto di donazione, stipulato dal contribuente con il partito «Lega Nord», abbia effettivamente natura di atto di liberalità:

è noto che lo spirito di liberalità, il quale costituisce un elemento essenziale della causa del contratto di donazione (art. 769 cod.civ.), consiste nella coscienza (da parte del donante) di compiere (in favore del donatario) un'attribuzione patrimoniale *nullo iure cogente*, vale a dire nella consapevolezza di attribuire ad altri un vantaggio patrimoniale senza esservi in alcun modo costretti (Cass. 5 dicembre 1998, n. 12325; Cassazione 11 marzo 1996, n. 2001);



nel caso in esame lo spirito di liberalità di Divina Sergio (donante) verso il partito politico «Lega Nord» (donatario) trovava fondamento nelle relazioni scaturenti dall'adesione del Divina ai programmi ed agli obiettivi della «Lega Nord», nonché nella condizione del primo di candidato designato dal secondo per le imminenti elezioni politiche del 13-14 aprile 2008 e, quindi, di (possibile) futuro parlamentare in rappresentanza di quel partito;

risulta, quindi, evidente che, se questi erano i fondamenti dello spirito di liberalità che animava Divina verso il partito «Lega Nord», del tutto superflua risultava la stipulazione di un contratto di donazione che obbligasse anche sotto il profilo giuridico il Divina a versare mensilmente, per i successivi cinque anni, la somma di € 2.416,67;

anzi, a ben vedere, il contratto stipulato da Divina Sergio ed il partito «Lega Nord» era diretto a realizzare uno scopo diametralmente opposto a quello, essenziale alla causa della donazione, dell'attribuzione di un vantaggio patrimoniale per spirito di liberalità;

infatti, ipotizzando la persistenza dello spirito di liberalità durante l'intero quinquennio, non era certo necessario costituire in capo al donante una serie di obblighi di natura giuridica aventi per oggetto il pagamento mensile di somme di denaro in favore del partito Lega Nord;

di contro, proprio ipotizzando, al contrario, il venir meno, durante lo stesso quinquennio, dello spirito di liberalità del parlamentare, la precostituzione, attraverso il contratto di (apparente) donazione, di obbligazioni a suo carico si rivelava assolutamente utile al partito «Lega Nord», il quale così acquisiva diritto di agire in giudizio per la condanna del parlamentare al pagamento delle somme pattuite.

In definitiva le somme versate da Divina Sergio a favore del partito Lega Nord, in attuazione del contratto di donazione stipulato in data 7 marzo 2008, non possono essere considerate «erogazioni liberali» secondo l'accezione ex art. 15, comma 1-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986.

*Sulla non manifesta infondatezza.*

L'art. 67 Cost. dispone: «Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato».

Secondo consolidati orientamenti (Corte cost. 4 luglio 1977, n. 125; Corte cost. 7 marzo 1964, n. 14) il divieto di mandato imperativo persegue la finalità di garantire l'assoluta indipendenza dei membri del Parlamento da influenza, da qualunque parte provenga (quindi anche dai partiti politici di appartenenza che costituiscono una sorta di organo intermedio, previsto dall'art. 49 Cost., tra popolo e rappresentanti), suscettibile, come ha osservato autorevole dottrina, «di compromettere l'esercizio della funzione equilibratrice, di composizione e sintesi degli interessi sezionali nel modo che meglio si adegui all'interesse generale»;

infatti il rapporto rappresentativo che si instaura tra i membri del Parlamento, da un lato, e gli elettori nonché i partiti politici, dall'altro, non è riconducibile al tipo della «rappresentanza di volontà» in quanto gli eletti sono titolari di poteri loro attribuiti in proprio conferite e da nessun altro esercitabili.

La norma oggetto dello scrutinio richiesto (art. 11, comma 4-bis, decreto-legge n. 149/2013), consentendo la detraibilità dall'imposta sui redditi di una quota delle erogazioni in denaro a favore dei partiti politici anche se effettuati da membri del Parlamento e senza la necessaria presenza dello spirito di liberalità (come, invece, richiesto dalla norma generale ex art. 15, comma 1-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986), presuppone ed, anzi, favorisce l'instaurazione di rapporti giuridici di credito tra i partiti politici ed i membri del Parlamento (come in effetti accaduto nel caso esaminato nel presente giudizio *a quo*). Tale evenienza, tuttavia, costituisce fonte di possibili condizionamenti dell'indipendenza del parlamentare nell'espletamento delle sue funzioni, con conseguente violazione del divieto di mandato imperativo ex art. 67 Cost.:

l'esistenza a carico del parlamentare di debiti di natura giuridica nei confronti di un partito politico, con la conseguente responsabilità patrimoniale di natura personale e l'assoggettamento a possibili azioni di esecuzione forzata, introduce nelle relazioni tra parlamentare e partito politico fattori potenzialmente distorsivi in quanto estranei al rapporto rappresentativo;

inoltre il fatto di trovarsi vincolato per l'intera durata della legislatura ad un obbligo di pagamento mensile di una somma predeterminata può indurre il parlamentare ad una fedeltà forzata verso il partito politico creditore, dissuadendolo dal compiere scelte diverse nel corso dell'espletamento del suo mandato, dato che, in caso contrario si troverebbe nella situazione paradossale di dover sostenere finanziariamente un partito politico dal quale si è dissociato.

La norma oggetto dello scrutinio richiesto appare, altresì, in contrasto con il precetto costituzionale ex art. 3, comma 1 laddove consente indiscriminatamente a chiunque di detrarre dall'imposta sui redditi una quota delle erogazioni in favore di partiti politici effettuate senza spirito di liberalità e quindi in esecuzione di obblighi giuridici, omettendo di considerare la peculiare situazione in cui versano, per effetto del divieto di mandato imperativo, i membri del Parlamento e ponendosi così in un rapporto di evidente antinomia con lo status del parlamentare delineato dalla



Carta costituzionale ed in particolare con il precetto ex art. 67 che, nel caso in esame, funge da *tertium comparationis* e la cui *ratio* consiste nella garanzia dell'assoluta indipendenza dei membri del Parlamento da qualsiasi influenza, da qualunque parte provenga;

si configura così la possibilità di una manipolazione «a rime obbligate» della norma impugnata nei termini indicati nella questione oggetto della presente rimessione;

ciò è ancora più vero se si considera che, alla luce dei lavori parlamentari, la norma ex art. 11, comma 4-bis venne introdotta in sede di conversione del decreto-legge n. 149/2013 verosimilmente in riferimento alla vicenda di cui la controversia in esame è una delle espressioni (si veda l'emendamento 11.19 presentato dai senatori Calderoli e Bisinella del gruppo Lega Nord e Autonomie nella seduta del 29 gennaio 2014 nonché la coincidenza tra l'efficacia retroattiva della norma — «a partire dall'anno di imposta 2007» — ed il tempo a disposizione dell'Amministrazione finanziaria per l'esercizio del potere di accertamento entro il termine ex art. 43, comma 1, d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600), il che fa dubitare persino degli effettivi caratteri di generalità ed astrattezza della norma impugnata (altro significativo sintomo della violazione del precetto ex art. 3, comma 1).

*P.Q.M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4-bis, decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito con legge 21 febbraio 2014, n. 13, nella parte in cui — in violazione dell'art. 3, comma 1 e dell'art. 67 Cost. — consente ai membri del Parlamento, a partire dall'anno di imposta 2007, di detrarre dall'imposta lorda sui redditi un importo pari al 19 per cento per le erogazioni in denaro anche se non liberali effettuate in favore di partiti e movimenti politici per importi compresi tra 100.000 e 200 milioni di lire (ossia tra 51,65 e 103.291,38 euro).*

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

*Sospende il giudizio in corso;*

*Dispone che, a cura della segreteria, 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 4 dicembre 2014

*Il Presidente:* ERLICHER

*Il relatore:* FLAIM

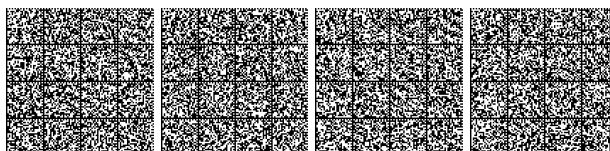
19C00028

N. 20

*Ordinanza del 27 febbraio 2017 della Commissione tributaria provinciale di Napoli sul ricorso proposto da D'Iorio Massimo contro Regione Campania*

**Imposte e tasse - Norme della Regione Campania - Tassa automobilistica regionale - Previsione che il fermo del veicolo disposto dall'agente della riscossione, ai sensi dell'art. 86 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, non rientra tra le fattispecie che fanno venir meno l'obbligo del pagamento della tassa automobilistica.**

– Legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013)”), art. 1, comma 182.



## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI NAPOLI

## SEZIONE 29

riunita con l'intervento dei signori:

Ferrara Ettore - Presidente;

Cacace Monica - relatore;

Napolano Giovanni - giudice.

Ha emesso la seguente ordinanza, sul ricorso n. 12994/2016 spedito il 25 luglio 2016.

Avverso avviso di accertamento n. 00334202016008/2013 TAS.Automobili 2013.

Contro Regione Campania, proposto dal ricorrente D'Iorio Massimo, via delle Dalie 81030 Falciano del Massico CE.

*Succinta esposizione**dei motivi in fatto e diritto*

D'Iorio Massimo, con ricorso depositato presso la segreteria di questa CTP il 25 luglio 2016 nei confronti di Equitalia Sud spa e della Regione Campania, impugnava l'avviso di accertamento n. 00334202016008/2013 richiamato in epigrafe, relativo al mancato pagamento della Tassa auto per l'anno 2013. Deduciva, in particolare, la non applicabilità del tributo suddetto poiché «sul veicolo al quale lo stesso era relativo in data 2 settembre 2008 era stato trascritto fermo amministrativo».

Deduciva, in particolare, che l'art. 94 CdS stabilisce l'esonero dal pagamento della tassa di circolazione, tra l'altro, anche nelle ipotesi di «sopravvenuta cessazione dei relativi diritti». Cessazione che, nel caso di specie, sarebbe avvenuta a seguito della «in disponibilità conseguente a provvedimento dell'Autorità giudiziaria o della pubblica amministrazione annotate nel PRA», con la conseguenza che l'obbligo del pagamento ricomincerebbe a decorrere «solo dal mese in cui avviene il riacquisto del possesso o la disponibilità del veicolo», in base al disposto di cui all'art. 5 del decreto-legge n. 953/82. Chiedeva, quindi, dichiarare la nullità dell'atto di accertamento impugnato.

Non si costituiva l'agente addetto alla riscossione del tributo.

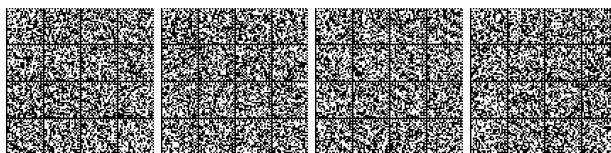
La Regione Campania, con memoria depositata il 16 dicembre 2016 eccepiva l'infondatezza del ricorso atteso che «l'avviso di accertamento era stato adottato per espressa previsione del comma 182 dell'art. 1 della legge regionale 6 maggio 2013, n. 5 che dispone che il fermo del veicolo disposto dall'agente della riscossione, ai sensi dell'art. 86 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, non rientra tra le fattispecie che fanno venir meno l'obbligo del pagamento della tassa automobilistica. L'obbligo tributario in materia di tassa automobilistica regionale relativo ai veicoli per i quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, risulta già trascritto il provvedimento di fermo amministrativo, ai sensi dell'art. 86 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, decorre nuovamente a partire da tale data in conformità al dettato dell'art. 3 del decreto ministeriale 18 novembre 1998, n. 462 ed il relativo termine di pagamento è fissato nei successivi sessanta giorni». Chiedeva, così, il rigetto del ricorso con vittoria di spese.

All'udienza del 16 gennaio 2017 la procedura veniva chiamata e riservata per la decisione.

Sciogliendo la riserva di cui al verbale di udienza sopra richiamato, osserva la commissione che:

A) è pacifico tra le parti in lite che sul veicolo di proprietà del ricorrente ed al quale afferisce la tassa auto in contestazione è stato trascritto provvedimento di fermo amministrativo in data 2 settembre 2008 (cfr.: consultazione al PRA allegata anche alla memoria difensiva della Regione Campania);

B) la normativa in base alla quale l'ente territoriale campano assume la legittimità della tassazione è l'art. 1 comma 182 della legge regionale 6 maggio 2013, n. 5 che dispone che il fermo del veicolo disposto dall'agente della riscossione, ai sensi dell'art. 86 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, non rientra tra le fattispecie che fanno venir meno l'obbligo del pagamento della tassa automobilistica. L'obbligo tributario in materia di tassa automobilistica regionale relativo ai veicoli per i quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, risulta già trascritto il provvedimento di fermo amministrativo, ai sensi dell'art. 86 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, decorre nuovamente a partire da tale data in conformità al dettato dell'art. 3 del decreto ministeriale 18 novembre 1998, n. 462 ed il relativo termine di pagamento è fissato nei successivi sessanta giorni;



C) la norma dello Stato in ragione della quale il ricorrente assume l'illegittimità della pretesa tributaria regionale è il disposto dell'art. 5 comma 36 del decreto-legge n. 593 del 1982 il quale dispone che «la perdita del possesso del veicolo o dell'autoscafo per forza maggiore o per fatto di terzo o la indisponibilità conseguente a provvedimento dell'autorità giudiziaria o della pubblica amministrazione, annotate nei registri indicati nel trentaduesimo comma, fanno venir meno l'obbligo del pagamento del tributo per i periodi d'imposta successivi a quello in cui è stata effettuata l'annotazione», nonché dell'art. 94 CdS che stabilisce che «ai fini dell'esonero dall'obbligo di pagamento delle tasse di circolazione e relative soprattasse e accessori derivanti dalla titolarità di beni mobili iscritti ai pubblici registri automobilistici, nella ipotesi di sopravvenuta cessazione dei relativi diritti, è sufficiente produrre ai competenti uffici idonea documentazione attestante la inesistenza del presupposto giuridico per l'applicazione della tassa».

Ritenuto che sussiste un problema di legittimità costituzionale della normativa regionale applicabile alla presente fattispecie, atteso che la normativa suddetta presenta fondati profili di illegittimità costituzionale in relazione al disposto di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione secondo cui, per la parte che qui interessa: «Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: ...sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione di bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie», in relazione all'art. 5, comma 36, del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953 (Misure in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1983, n. 53 («La perdita del possesso del veicolo o dell'autoscafo per forza maggiore o per fatto di terzo o la indisponibilità conseguente a provvedimento dell'autorità giudiziaria o della pubblica amministrazione, annotate nei registri indicati nel trentaduesimo comma, fanno venir meno l'obbligo del pagamento del tributo per i periodi di imposta successivi a quello in cui è stata effettuata l'annotazione»).

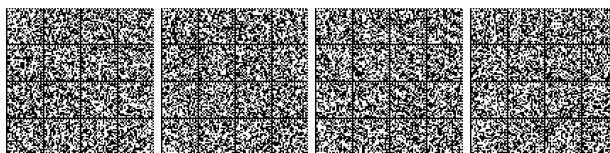
Ancora, la normativa regionale richiamata innanzi si palesa in contrasto con l'art. 119, secondo comma, della Costituzione («I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio»).

Da ultimo, si osserva che la normativa regionale censurata violerebbe il disposto di cui all'art. 3 della Costituzione poiché si applicandola si verificherebbe una palese disparità di trattamento fra cittadini residenti in regioni diverse del territorio italiano in relazione ad una medesima fattispecie qualora solo a quelli residenti in talune regioni venga imposto il pagamento del tributo in oggetto anche successivamente all'apposizione del fermo amministrativo del veicolo.

La CTP rileva, inoltre, che la Corte costituzionale ha già esaminato analoga questione nella sentenza n. 288/2012 ritenendo che la tassa auto non ha natura di tributo regionale proprio, ovvero di tributo istituito dalle Regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale, ma di tributo proprio derivato della Regione che, ai sensi dell'art. 7, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione) che, ricomprende quei tributi istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni, le quali possono modificarne le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti e secondo i criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria. La Corte costituzionale, in proposito, ha precisato che in ragione di detta qualificazione la Regione: «a) non può modificarne il presupposto ed i soggetti d'imposta (attivi e passivi); b) può modificarne le aliquote nel limite massimo fissato dal comma 1 dell'art. 24 del decreto legislativo n. 504/92; c) può disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti di legge e, quindi, non può escludere esenzioni, detrazioni e deduzioni già previste dalla legge statale».

Ritiene la commissione che non appare manifestamente infondata la questione della illegittimità costituzionale della normativa della Regione Campania applicabile al ricorso in esame, ovvero dell'art. 1 comma 182 della legge regionale 6 maggio 2013, n. 5 che dispone che il fermo del veicolo disposto dall'agente della riscossione, ai sensi dell'art. 86 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, non rientra tra le fattispecie che fanno venir meno l'obbligo del pagamento della tassa automobilistica. L'obbligo tributario in materia di tassa automobilistica regionale relativo ai veicoli per i quali, alla data entrata in vigore della presente legge, risulta già trascritto il provvedimento di fermo amministrativo, ai sensi dell'art. 86 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, decorre nuovamente a partire da tale data in conformità al dettato dell'art. 3 del decreto ministeriale 18 novembre 1998, n. 462 ed il relativo termine di pagamento è fissato nei successivi sessanta giorni.

Quanto alla rilevanza della questione medesima al fine della decisione del ricorso, la stessa è evidente tenuto conto che l'applicabilità del tributo contestato dipende dalla legittimità della norma regionale che lo impone anche in caso di fermo amministrativo del veicolo del contribuente.





*P.Q.M.*

*La Commissione tributaria provinciale di Napoli, sezione ventinovesima, sul ricorso n. 12994/2016, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, così provvede:*

*1. dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 182 della legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5 che dispone che il fermo del veicolo disposto dall'agente della riscossione, ai sensi dell'art. 86 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, non rientra tra le fattispecie che fanno venir meno l'obbligo del pagamento della tassa automobilistica, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione (in relazione all'art. 5, comma 36, del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953 convertito nella legge 28 febbraio 1983, n. 53) e art. 119, secondo comma e 120 della Costituzione nonché in riferimento all'art. 3 della Costituzione;*

*2. sospende il giudizio in corso e dispone trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale;*

*3. dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e della Regione Campania.*

Napoli, così deciso in Camera di consiglio del

*Il Presidente:* FERRARA

*Il Giudice estensore:* CACACE

19C00029

N. 21

*Ordinanza del 31 agosto 2018 del Tribunale di Catanzaro nel procedimento civile promosso da Guarna Assanti Mario Pantaleone contro Comune di Squillace e Pubblialfana s.r.l.*

**Procedimento civile - Opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici - Competenza territoriale del giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto.**

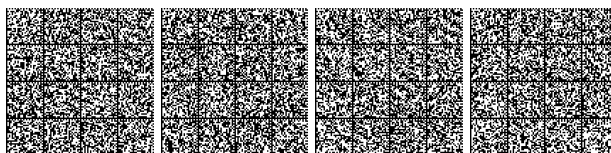
- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), art. 32, comma 2.

TRIBUNALE DI CATANZARO

SECONDA SEZIONE CIVILE

Il giudice, dott.ssa Ermanna Grossi, ha pronunciato la seguente ordinanza ex art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87 nella causa iscritta al n. 4169 del Ruolo generale degli affari contenziosi del 2013; tra Guarna Assanti Mario Pantaleone (c.f.: GRN PTL 57L26 F432Z), elettivamente domiciliato in Montepaone Lido, alla via Mazzini, n. 126, presso lo studio dell'avv. Marino Sannia, che lo rappresenta e difende in virtù di procura a margine dell'atto di citazione; Attore;

Contro Comune di Squillace, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Catanzaro, alla via G. Poerio, n. 16, presso lo studio dell'avv. Luigi Combariati, che lo rappresenta e difende in virtù di procura a margine della comparsa di risposta e di deliberazione di conferimento dell'incarico emessa dalla Giunta Comunale n. 127 del 20 novembre 2013; Convenuto;



Nonché Pubblialifana s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa, in virtù di procura a margine della comparsa di risposta, dall'avv. Gianfranco De Pascale, ed elettivamente domiciliata in Squillace Lido, alla via Itaca, n. 23, presso lo studio dell'avv. Gabriella Mercurio, convenuta;

#### FATTO E DIRITTO

La decisione della controversia indicata in epigrafe comporta l'applicazione dell'art. 32, secondo comma, del decreto legislativo n. 150/2011, recante «Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 21 settembre 2011, n. 220.

La norma di cui si dubita così dispone: «È competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto».

Dubita questo giudicante che l'art. 32, secondo comma, citato si ponga in contrasto con l'art. 24 Cost., nella parte in cui prevede che per le controversie proposte ai sensi dell'art. 3 del regio decreto n. 639 del 1910 e successive modifiche è competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto anche nel caso in cui l'ingiunzione sia stata emessa dal soggetto cui è affidato il servizio della riscossione dell'entrata patrimoniale dell'ente pubblico concedente e tale sede ricada in un circondario diverso da quello in cui si trova la sede l'ente locale impositore/concedente.

Occorre pertanto, ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, sospendere il giudizio e disporre la trasmissione immediata degli atti alla Corte costituzionale, specificando quanto segue in ordine alla rilevanza della questione ed alla sua non manifesta infondatezza.

#### *La vicenda oggetto del giudizio.*

Con atto di citazione ritualmente notificato Mario Pantaleone Guarna Assanti ha proposto opposizione ai sensi dell'art. 3 del regio decreto n. 639 del 1910 e dell'art. 32 del decreto legislativo n. 150 del 2011 avverso le ingiunzioni di pagamento n. 837 del 21 agosto 2013 (per l'importo totale di € 5.812,00), n. 867 del 22 agosto 2013 (per l'importo totale di € 20.265,00) e n. 868 del 22 agosto 2013 (per l'importo totale di € 7.158,00) notificategli in data 18 settembre 2013 da Pubblialifana s.r.l., in qualità di concessionaria della riscossione per il Comune di Squillace, per ottenere l'accertamento della nullità delle suddette ingiunzioni di pagamento ovvero dell'avvenuta prescrizione del diritto di credito al pagamento del canone acqua avanzato dal Comune di Squillace per il tramite della società concessionaria della riscossione.

A sostegno dell'opposizione l'attore ha eccepito la nullità delle ingiunzioni impugnate perché esorbitanti dalle competenze attribuite alla società concessionaria; la nullità per omessa indicazione del responsabile dell'iscrizione a ruolo del Comune di Squillace che avrebbe dovuto apporre il visto di esecutorietà; la prescrizione delle pretese azionate per l'avvenuto decorso del termine quinquennale, per avere le ingiunzioni ad oggetto il pagamento dei corrispettivi richiesti a titolo di canone acqua per l'anno 2007; l'erroneità delle somme richieste quanto alle sanzioni e al procedimento di computo degli interessi con la conseguente nullità delle ingiunzioni.

Con separate comparse di risposta, tutte tempestivamente depositate in cancelleria rispettivamente nelle date dell'8 gennaio 2014 e del 10 gennaio 2014, si sono costituiti il Comune di Squillace e Pubblialifana s.r.l., entrambe eccependo, in via preliminare, l'incompetenza per territorio del tribunale di Catanzaro in favore del tribunale di Santa Maria Capua Vetere, nel cui circondario rientra il Comune di Piedimonte Matese, dove Pubblialifana s.r.l. ha la sua sede legale.

Nel merito entrambi i convenuti hanno domandato il rigetto dell'opposizione eccependo l'infondatezza delle censure avanzate dall'attore, anche sotto il profilo della prescrizione, per avere il Comune di Squillace interrotto il termine prescrizionale con distinti avvisi di pagamento del 10 luglio 2012, prot. n. 3037, trasmessi con raccomandata a.r. ricevuti in data 13 luglio 2012.

La causa, istruita documentalmente, è stata trattenuta una prima volta in decisione in data 18 dicembre 2014 dal g.o.t., che l'ha successivamente rimessa sul ruolo, con provvedimento reso in data 23 settembre 2016 e pubblicato in data 6 ottobre 2016, stante la mancata allegazione del fascicolo di parte attrice.

Con il medesimo provvedimento il g.o.t. ha rinviato la causa davanti al giudice titolare del ruolo all'udienza del 1° marzo 2018, in cui la causa è stata nuovamente trattenuta in decisione, previa assegnazione alle parti dei termini per il deposito delle comparse conclusionali e delle memorie di replica.



Nella comparsa conclusionale depositata telematicamente in data 21 marzo 2018 la difesa dell'attore ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, secondo comma, del decreto legislativo n. 150 del 2011 per violazione dell'art. 24 della Costituzione, richiamando, a sostegno dell'eccezione, quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 44/2016.

Il giudice all'esito del deposito delle comparse conclusionali è chiamato a decidere la controversia.

*La rilevanza della questione.*

Il tribunale deve applicare l'art. 32, secondo comma, del decreto legislativo n. 150 del 2011, richiamato dall'art. 3 del regio decreto n. 639 del 1910, il quale prevede che «è competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto», per decidere sulla propria competenza territoriale.

Va evidenziato al riguardo che la decisione in ordine all'eccezione di competenza è preliminare rispetto alle ulteriori questioni di merito sollevate dall'attore e che l'eccezione di incompetenza per territorio è stata validamente e tempestivamente sollevata dai convenuti che si sono costituiti nel termine di venti giorni prima dell'udienza indicata dall'attore nell'atto di citazione (i.e. 31 gennaio 2014), ai sensi e per gli effetti di cui al combinato disposto degli articoli 166 e 167 c.p.c.

La suprema corte, tenuto conto della particolare natura del procedimento di opposizione alla c.d. ingiunzione fiscale, ha in più occasioni affermato:

che il criterio di competenza di cui all'art. 3 del regio decreto n. 639 del 1910 è un «criterio di competenza territoriale inderogabile» (in senso conforme da ultimo Cassazione ordinanza n. 17611/2013; negli stessi termini Cassazione n. 9759/1998);

che «In tema di opposizione alla cd. ingiunzione fiscale, il criterio di competenza previsto dall'art. 32, secondo comma, del decreto legislativo n. 130 del 2011, trova applicazione, per identità di «ratio», sia nell'ipotesi di provvedimento emesso dalla pubblica amministrazione che in quella di provvedimento emesso dal suo concessionario del servizio di riscossione e, in tale caso, il «luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emanato il provvedimento» non coincide con la sede legale del concessionario bensì con il luogo in cui ha sede l'articolazione territoriale di questo che ha materialmente predisposto e notificato l'ingiunzione, atteso che il termine «ufficio», sul piano semantico, deriva dal latino «offitium», forma contratta di «opificium», che indica colui che realizza l'opera, e, sul piano sistematico, è utilizzato dalla legge per indicare una carica o gli «interna corporis» di una più vasta organizzazione, rilievi ai quali deve aggiungersi la considerazione che, nel diritto amministrativo, il medesimo lemma non risulta mai usato dal legislatore come sinonimo di sede della persona giuridica» (cfr. Cassazione n. 23110/2017);

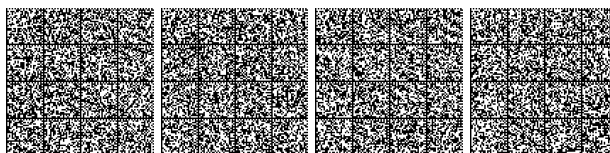
che «In tema di opposizione ad ingiunzione fiscale, qualora l'ente impositore non provveda direttamente a riscossione, ma la appalti a terzi in concessione, le controversie sulla sussistenza e sulla legittimità della pretesa erariale vanno introdotte, ai sensi dell'art. 32, comma 2, del decreto legislativo n. 150 del 2011, dinanzi al giudice del luogo in cui ha sede l'articolazione territoriale del concessionario che ha materialmente predisposto e notificato l'ingiunzione, e non al giudice nella cui circoscrizione il concessionario ha la sede legale, atteso che il termine «ufficio» indica l'organo che ha compiuto l'attività, non la sede della persona giuridica» (cfr. Cassazione n. 15417/2017).

Ne consegue che, applicando l'art. 32, secondo comma, del decreto legislativo n. 150 del 2011, secondo l'interpretazione fornita sul punto dalla suprema corte, il tribunale di Catanzaro dovrebbe dichiararsi incompetente per territorio a decidere la controversia essendo inderogabilmente competente per territorio il tribunale di Santa Maria Capua Vetere, nel cui circondario si trovano sia la sede legale sia l'ufficio della Pubblialifana s.r.l. che ha emesso le ingiunzioni di pagamento impugnate in qualità di concessionaria del servizio di riscossione per conto e nell'interesse dell'ente impositore Comune di Squillace.

*La non manifesta infondatezza della questione.*

Il tribunale ritiene la questione sollevata non manifestamente infondata con riferimento alla dedotta violazione dell'art. 24 della Costituzione.

E invero, come nella fattispecie oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 44/2016, nella disciplina in esame il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha individuato un criterio attributivo della competenza che concretezza «quella condizione di sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione o che comunque rende «oltremodo difficoltosa» la tutela giurisdizionale» suscettibile di integrare la violazione del citato parametro costituzionale.



Per come statuito dalla Corte costituzionale «poiché l'ente locale non incontra alcuna limitazione di carattere geografico-spaziale nell'individuazione del terzo cui affidare il servizio di accertamento e riscossione dei propri tributi, lo «spostamento» richiesto al contribuente che voglia esercitare il proprio diritto di azione, garantito dal parametro evocato, integra un considerevole onere a suo carico».

Lo stesso legislatore, all'art. 52, comma 5, lettera c), del decreto legislativo n. 446 del 1997, ha precisato che l'individuazione, da parte dell'ente locale, del concessionario del servizio di accertamento e riscossione dei tributi e delle altre entrate (determinante ai fini del radicamento della competenza) «non deve comportare oneri aggiuntivi per il contribuente».

Il fatto che il cittadino debba farsi carico di uno spostamento geografico anche significativo per esercitare il proprio diritto di difesa integra un considerevole onere a suo carico.

Ne consegue che non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dall'attore con riferimento all'art. 24 della Costituzione nei confronti della norma oggetto che, ai fini del radicamento della competenza territoriale, individua sempre ed in ogni caso quale unico criterio di riferimento il luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto. E questo anche nel caso in cui l'ingiunzione sia stata emessa dal soggetto cui è affidato il servizio della riscossione dell'entrata patrimoniale dell'ente pubblico concedente e tale sede appartenga ad un circondario diverso da quello in cui ricade la sede dell'ente locale impositore/concedente.

Questo tribunale ritiene pertanto che la questione che qui si prospetta sia rilevante e non manifestamente infondata.

Non sembra, d'altro canto, possibile, alla luce del consolidato orientamento della giurisprudenza della corte di cassazione sopra richiamato, che, attraverso un'interpretazione adeguatrice e costituzionalmente orientata, la norma investita dai dubbi possa essere diversamente intesa.

È doveroso infine segnalare che la medesima questione di legittimità costituzionale è stata recentemente sollevata dal tribunale di Genova con l'ordinanza n. 94 del 2018 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 27 giugno 2018 n. 26.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale di Catanzaro, visto ed applicato l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, secondo comma, del decreto legislativo n. 150/2011, recante «Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 21 settembre 2011, n. 220, nella parte in cui prevede che per le controversie proposte ai sensi dell'art. 3 del regio decreto n. 639 del 1910 e successive modifiche è competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto anche nel caso in cui l'ingiunzione sia stata emessa dal soggetto cui è affidato il servizio della riscossione dell'entrata patrimoniale dell'ente pubblico concedente e tale sede ricada in un circondario diverso da quello in cui ricade la sede l'ente locale impositore/concedente;*

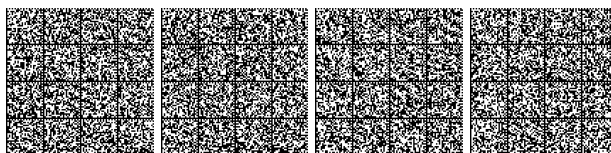
*Sospende il giudizio sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;*

*Dispone la trasmissione immediata degli atti alla Corte costituzionale.*

*Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Catanzaro, 31 agosto 2018

*Il Giudice:* GROSSI



## N. 22

*Ordinanza del 17 ottobre 2018 del Tribunale di Fermo nel procedimento penale a carico di C. G.*

**Processo penale - Astensione del giudice - Procedimento - Omessa previsione che la dichiarazione di astensione sia sottoposta al capo dell'ufficio nelle sole ipotesi di astensione per "gravi ragioni di convenienza", di cui all'art. 36, comma 1, lettera h), cod. proc. pen.**

– Codice di procedura penale, art. 36, comma 3.

## TRIBUNALE DI FERMO

Il Giudice, letti gli atti del procedimento n. 2250/2013 rg. Mod 16 a carico di C. G. ha emesso la seguente ordinanza.

Con provvedimento reso all'udienza del 29 settembre 2016 questo Giudice segnalava al Presidente del Tribunale una propria sentenza ex art. 425 c.p.p., in quanto la stessa, emessa successivamente alla presa in carico del presente procedimento dibattimentale, configurava un sopravvenuto motivo di astensione, ritenendo così sussistente la fattispecie di astensione obbligatoria ex art. 37 codice di procedura penale così come modificato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 283.2000).

Le sentenza predetta, pur assolvendo il C per la carenza dell'elemento soggettivo a suo carico, riteneva però provata la commissione del reato sotto l'aspetto oggettivo.

L'imputazione definita con sentenza ai sensi dell'art. 425 c.p.p riguardava una falsa testimonianza in un processo civile: si accusava il C di aver depresso in data 14 giugno 2013 come testimone in una causa civile in opposizione all'esecuzione avverso atto di precetto, affermando il falso, e cioè, con riferimento alla consegna, da parte sua, di un assegno bancario, per avere affermato di non aver mai consegnato a due avvocati, che invece avevano azionato in *executivis*, l'assegno in questione.

L'imputazione relativa al presente procedimento riguarda invece una falsa denuncia di smarrimento del medesimo assegno, in realtà consegnato, al contrario, allo stesso legale, così incolpandolo indirettamente di ricettazione.

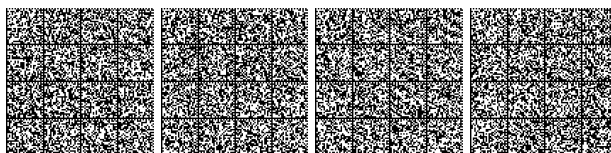
Non si tratta, invero, degli stessi fatti, ma di due fatti strettamente collegati: la mancata consegna, così come dichiarata dal C nel processo civile nel 2013, non può che essere ricollegata alla falsa denuncia di smarrimento del 2009, oggetto dell'imputazione di calunnia per cui è processo. Ragionevolmente, se il C non voleva ammettere di aver commesso un reato, dichiarando lo smarrimento, e comunque di aver dichiarato il falso con tale denuncia, non poteva che ribadire il (falso) fatto dello smarrimento nel processo civile. Di qui il pregiudizio in capo a questo giudice, vale a dire che quanto aveva affermato, in qualità di GUP, nella sentenza ex art. 425 codice di procedura penale era né più né meno che l'odierno imputato aveva dichiarato il falso innanzi al giudice civile, dicendo di non aver consegnato alcun assegno al suo creditore, ma di averlo smarrito. E in questa sede si discute proprio della falsa dichiarazione di smarrimento, sotto il profilo della calunnia.

Di qui la segnalazione, da parte di questo Giudice, della fattispecie di astensione obbligatoria ex art. 37 c.p.p., così come modificata dalla Corte costituzionale (sentenza n. 283.2000), al Presidente del Tribunale il quale, peraltro «rigettava» la richiesta, con nota del 30 settembre 2016.

A questo punto, il giudicante interloquiva ulteriormente e, preso atto del provvedimento del Presidente del Tribunale, inviava nota con la quale dichiarava di non poter condividere «...l'orientamento sul dovere obbligatorio di astensione segnalato per il procedimento in oggetto, espresso dalla SV in forma negativa nel provvedimento n. 30 settembre 2016 ...».

Nella stessa nota, in via interlocutoria, si prospettavano in maniera articolata le ragioni per cui non veniva ritenuta sindacabile la dichiarazione del Giudice di ipotesi di astensione obbligatoria sia pure nella consapevolezza delle difficoltà oggettive che comportava tale interpretazione che, peraltro, questo decidente riteneva priva di alternative. E, laddove la posizione del capo dell'Ufficio fosse rimasta immutata, si chiedeva di inoltrare al CSM un quesito sul tema «...Sempre che permanga l'orientamento espresso dalla SV, la quale non intenda rivederlo neanche alla luce delle considerazioni proposte ....».

Il coinvolgimento del Csm presupponeva, ovviamente, che il predetto organo di rilievo costituzionale avesse competenza a pronunciarsi, sotto il profilo attinente l'organizzazione degli uffici giudiziari. Competenza non del tutto pacifica, ma che comunque era stata accettata da questo decidente, anche perché già il CSM si era espresso in passato su fattispecie analoghe.



Sussistevano, infatti, da parte del CSM, due precedenti risposte a quesiti, invero non del tutto in termini in quanto, da un lato, riguardanti una componente strettamente «personale» del dovere di astensione, e relativa alla persona del magistrato che segnalava il proprio dovere di astensione obbligatoria, dall'altro riguardanti il processo civile.

Nella «Risposta a quesito del 16 aprile 2009, Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 16 aprile 2009, adottava la seguente delibera: «Il 20 agosto 2008 la dott.ssa Giudice della sezione lavoro della Corte d'appello di ... ha proposto un quesito al Consiglio superiore della magistratura relativo al rapporto tra il Giudice e il capo dell'ufficio nell'ipotesi in cui il primo, rispetto a una determinata controversia, dichiara di versare in una situazione di astensione obbligatoria ai sensi del codice di procedura civile. Era accaduto nel caso di specie che la dott.ssa ... si era trovata a dover giudicare in una causa in cui parte era un istituto di credito con il quale aveva stipulato un contratto di mutuo, e aveva ritenuto perciò di doversi astenere ai sensi dell'ultima parte dell'art. 51, comma 1, n. 3 codice di procedura civile che obbliga il Giudice ad astenersi, tra l'altro, quando abbia «... rapporti di credito o di debito con una delle parti o alcuno dei suoi difensori».

Il Presidente della Corte d'appello, preso atto della dichiarazione di astensione anzidetta, aveva emesso un provvedimento motivato rappresentando le ragioni per le quali, a suo giudizio, nel caso concreto non sussistessero gli estremi per l'astensione obbligatoria prevista dalla norma citata, concludendo con un dispositivo che dichiarava «non fondata» la dichiarazione di astensione presentata dalla dott.ssa ...

A seguito di tale provvedimento la dott.ssa ... ha chiesto al C.S.M. di sapere «se non sussista a suo carico il dovere di disattendere il provvedimento presidenziale ed in caso positivo di conoscerne le modalità esecutive».

Si osserva al riguardo che l'art. 51 codice di procedura civile prevede al primo comma i casi di astensione obbligatoria del Giudice, e al secondo comma i casi di astensione facoltativa.

Soltanto per questi ultimi è prevista una procedura incidentale che investe la competenza del capo dell'ufficio, al quale il Giudice infatti «può richiedere l'autorizzazione ad astenersi», mentre per i casi di astensione obbligatoria essa ha effetto in base alla sola dichiarazione del Giudice che ritenga di ravvisare una situazione che l'imponga. In tal senso, oltre alla chiara lettera della norma, versa anche la giurisprudenza di legittimità, che con sentenza Cassazione 23 febbraio 1981, n. 1093 ha precisato che «L'autorizzazione ad astenersi viene richiesta, e può essere concessa, solamente nell'ipotesi prevista dal secondo comma dell'art. 51 c.p.c, mentre nei casi elencati dal n. 1 al numero 5 dello stesso articolo il Giudice, obbligato ad astenersi, ha, tutt'al più, l'onere di comunicare l'astensione al capo dell'ufficio, il quale non deve autorizzarla ma limitarsi a prender atto dell'astensione e a provvedere alla sostituzione del Giudice astenutosi».

Tale principio risulta ripetuto anche in tempi successivi nella giurisprudenza di legittimità nelle rare occasioni in cui si è dovuta occupare della questione (v. Cassazione 20 febbraio 1998, n. 12842), e risulta certo conforme a diritto. Ne discende, pertanto, che è responsabilità esclusiva del Giudice quella di valutare la sussistenza delle ragioni di astensione obbligatoria previste dal primo comma dell'art. 51 codice di procedura penale (fra le quali vi è quella dichiarata nel caso di specie dalla dott.ssa ...), non potendo il capo dell'ufficio disattendere al riguardo le determinazioni ma dovendo esclusivamente prenderne atto e adottare i provvedimenti di conseguenza. È altresì evidente che le ragioni di sussistenza di tale tipo di astensione sono rigorosamente ancorate al modello astratto previsto dalla legge, e pertanto sul magistrato chiamato alle necessarie valutazioni e determinazioni incombe anche ogni responsabilità che possa ravvisarsi in merito ad eventuali abusi che possa compiere nel far ciò.

Osservava ancora questo Giudice nella sua nota al Presidente come la risposta data in questo caso fosse «sicuramente più netta rispetto all'altro precedente risalente, peraltro assai simile, che differisce, sembra, solo su un punto fondamentale e cioè sulla mera presa d'atto da parte del capo dell'Ufficio, affermata nel 2009 e negata nel 2006»:

Quesito posto con nota in data 9 marzo 2005 dalla dott.ssa ... consigliere della sezione lavoro della Corte di appello di rimesso con nota in data 12 marzo 2005 dal Presidente della stessa Corte, volto a conoscere gli ambiti del potere di sindacabilità, da parte del Capo dell'Ufficio, della dichiarazione di astensione formulata nel corso di una causa di lavoro.

(Risposta a quesito del 31 maggio 2006)

Il Csm, nella seduta del 31 maggio 2006, approvava la seguente delibera: «Il quesito è formulato a seguito della reiezione di un'istanza di astensione della richiedente presentata in corso di causa in ragione della circostanza che la stessa era debitrice di un istituto di credito, parte in causa, per aver stipulato con lo stesso un contratto di mutuo garantito da ipoteca immobiliare. Il Presidente della Corte ha ritenuto che la causa di astensione obbligatoria di cui all'art. 51, comma 1, n. 3, codice di procedura civile (esistenza di rapporto di credito o debito tra il Giudice ed una delle parti) in questo caso non sussista, in quanto non ha ravvisato una rilevanza tale della posizione debitoria da rendere possibile in astratto la non parzialità o la mancanza di serenità del Giudice. Pertanto, ha rigettato l'istanza dichiarandola «non fondata», sulla base della valutazione che «si tratta di rapporto con un ente impersonale garantito da un contratto di mutuo e l'entità del debito di per sé non rilevante per la banca non lo è nemmeno per Giudice ...».



La ricorrente, ritenendo che nella fattispecie l'esistenza del contratto di mutuo abbia determinato una ragione di debito verso una delle parti di causa che rende obbligatoria l'astensione e che avrebbe dovuto rendere superflua ogni valutazione di opportunità da parte del Presidente della Corte, ha avanzato il dubbio che il Presidente stesso nell'adottare il provvedimento abbia esorbitato dai suoi poteri e chiede se la dichiarazione di astensione possa essere oggetto di sindacato da parte del dirigente dell'ufficio chiamato a pronunciarsi su di essa e quale debba essere l'atteggiamento che il magistrato deve tenere in presenza della valutazione dallo stesso effettuata.

Gli istituti dell'astensione e della ricsuzione riguardano entrambi il presupposto processuale dell'imparzialità e terzietà del Giudice e si ricollegano ai principi costituzionali dell'obbedienza del Giudice solo alla legge (art. 101) e del diritto delle parti processuali a che il giudizio sia tenuto da un Giudice terzo, nell'ambito di un giusto processo (art. 111).

L'art. 51 del codice di procedura civile prevede le ipotesi in cui il magistrato è tenuto ad astenersi (c. 1) e quelle in cui lo stesso magistrato può chiedere di essere autorizzato ad astenersi (c. 2). Nel primo caso i motivi di astensione sono tassativamente indicati (c. 1, n. 1-5, astensione obbligatoria) e possono condurre anche alla ricsuzione ad iniziativa di una delle parti processuali, nel secondo caso l'astensione trova origine in motivi di mera convenienza che non possono essere oggetto di ricsuzione (astensione facoltativa). L'art. 78 disp. att. del codice di procedura civile prevede che «il Giudice istruttore, che riconosce l'esistenza di un motivo di astensione a norma dell'art. 51 del codice, deve farne espressa dichiarazione oppure istanza scritta al Presidente del Tribunale appena ricevuto il decreto di nomina». Tale disposizione distingue tra la dichiarazione del motivo di astensione e la presentazione dell'istanza di astensione, nella sostanza rimarcando la tradizionale distinzione tra la astensione obbligatoria che opera automaticamente e la astensione facoltativa, che opera solo se la relativa istanza viene accolta.

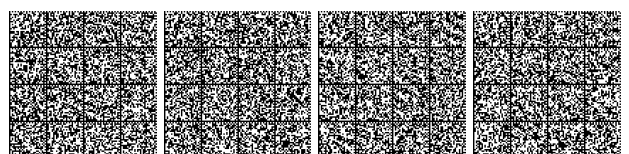
Il punto interessato dal quesito è quello dell'individuazione dei poteri del magistrato che dirige l'ufficio a fronte della dichiarazione di esistenza del motivo di astensione obbligatoria o dell'istanza di astensione facoltativa, in quanto mentre è evidente che in quest'ultimo caso deve compiere una valutazione del motivo di opportunità dedotto, non è chiaro se nel primo caso egli debba limitarsi a prendere atto della dichiarazione del motivo di astensione o non possa in qualche modo sindacare la dichiarazione fatta dal Giudice.

La Commissione richiama il parere dell'Ufficio studi n. 108/06 del 10 aprile 2006 (all. a), che riporta la giurisprudenza della Corte di legittimità e pone in rilievo che l'autorizzazione ad astenersi è richiesta solo per le ipotesi di astensione di cui all'art. 51, comma 2, codice di procedura civile (gravi ragioni di convenienza), e non per le ipotesi di astensione obbligatoria, rileva che il provvedimento del capo dell'ufficio (di rigetto o accoglimento dell'istanza di astensione) è, comunque, atto autorizzativo di carattere ordinatorio con evidenti ricadute giurisdizionali, essendo destinato ad incidere sull'individuazione stessa del Giudice.

Sulla base di questi elementi deve, innanzitutto, rilevarsi la competenza del Consiglio superiore della magistratura a rispondere al quesito, investendo esso materia attinente all'organizzazione della giurisdizione, sottratta alla disponibilità delle parti e rimessa solo all'iniziativa del Giudice.

Deve essere, inoltre, posto in risalto che, sul piano deontologico «a fronte del fondamentale rilievo che nel sistema costituzionale assumono i beni protetti dal dovere di astensione (imparzialità e terzietà del Giudice) ... di grandissima intensità deve essere l'impegno del magistrato nell'individuazione delle situazioni di pericolo e nel perseguimento, con tutta la determinazione necessaria, delle possibilità che l'ordinamento appresta per evitare il grave pregiudizio che la mancata astensione reca alla credibilità della giurisdizione e del magistrato stesso». Pertanto, «se è vero che la legge non offre rimedi al magistrato che abbia presentato istanza di astensione nei confronti del provvedimento che non lo accolga, resta pur fermo che è dovere del magistrato presentare l'istanza ed eventualmente reiterarla o comunque assumere anche le opportune iniziative, all'interno dell'amministrazione della giurisdizione ... per evitare la lesione dei principi del giusto processo» (Cass. Sez. un., 22 novembre 2004 n. 21947).

Tanto premesso, rispondendo al quesito del magistrato richiedente, può affermarsi che il capo dell'ufficio investito della dichiarazione del motivo di astensione non può limitarsi ad una passiva ricezione ed alla presa d'atto di quanto dichiarato dal Giudice. Il principio della terzietà ed imparzialità deve trovare, infatti, un necessario temperamento con il principio del Giudice naturale, anch'esso di livello costituzionale (art. 25 Cost.), di modo che il dirigente dell'ufficio investito della dichiarazione del motivo di astensione deve valutare la sussistenza delle circostanze dedotte a sostegno della dichiarazione stessa. Solo la puntuale corrispondenza della fattispecie denunciata con quelle previste dai numeri 1-5 dell'art. 51, comma 1, del codice di procedura civile legittima la sostituzione del magistrato e, quindi, la coerente conciliazione del principio di terzietà e imparzialità con quello di salvaguardia del Giudice naturale.



In conclusione, il capo dell'ufficio di fronte alla dichiarazione di astensione del magistrato giudicante di una causa civile, con provvedimento adeguatamente motivato, deve:

a) nel caso di astensione obbligatoria, verificare la corrispondenza della fattispecie denunciata quale motivo di astensione a una di quelle fissate dall'art. 51, comma 1, numeri 1-5, c.p.c.;

b) nel caso di astensione facoltativa, valutare la situazione di fatto rappresentata dal richiedente e le ragioni di convenienza ai fini dell'accertamento della possibilità di violazione dell'imparzialità e terzietà della giurisdizione affermate dall'art. 111 Cost.

Inoltre, le valutazioni del capo dell'ufficio saranno dirette ad evitare, nell'interesse del buon andamento dell'ufficio, ingiustificate sottrazioni da parte dei giudici dalle cause loro assegnate con danno conseguente per l'organizzazione del lavoro e violazione del principio del Giudice naturale».

Veniva poi accluso, nella risposta al quesito, un allegato parere n. 108/2006 dell'ufficio studi e documentazione.

«La sesta Commissione ha chiesto a questo ufficio una relazione circa la natura processuale o meno dell'istanza di astensione del magistrato giudicante in controversie civili, con riferimento al quesito posto dalla dott.ssa ... consigliere della sezione lavoro della Corte d'appello di trasmesso con nota del 12 marzo 2005 dal Presidente della stessa Corte, volto a conoscere gli ambiti del potere di sindacabilità, da parte del capo dell'Ufficio, dell'istanza stessa.

## II. Osservazioni dell'Ufficio studi.

Gli articoli 51 e seguenti del codice di procedura civile regolano l'istituto denominato astensione e ricsuzione del Giudice che tende a garantire, attraverso il presupposto processuale della capacità soggettiva del Giudice, l'imparzialità dell'organo giudicante e, quindi, ad impedire che influssi personali possano deformare la giustizia della decisione.

In dottrina è stata affrontata la questione dell'appartenenza del procedimento di ricsuzione all'attività giurisdizionale o all'attività amministrativa degli organi giurisdizionali. L'inquadramento dell'istituto va effettuato tenuto conto che la finalità del procedimento è quella di accertare la capacità soggettiva del Giudice. Il procedimento di ricsuzione appartiene dunque a quei procedimenti diretti all'attuazione non d'una norma sostanziale, ma d'una norma processuale; e perciò giurisdizionale può dirsi perché coordinato ad un fine giurisdizionale.

Tale procedimento è stato qualificato giurisdizionale oltre che perché coordinato ad un fine giurisdizionale, anche in quanto trattasi di un vero e proprio processo avente per oggetto l'attuazione della legge a mezzo d'una azione in ricsuzione.

1. La natura giurisdizionale del procedimento in parola è affermata, sia pure molto concisamente, dalla dottrina più autorevole ... omissis Contro questa autorevole dottrina stanno però altre opinioni, che vedono nella ricsuzione soltanto un procedimento che ha un carattere d'ordine e di regolamento interno nel senso che "il suo oggetto è la costituzione del Giudice" ... omissis ...

L'astensione, secondo le definizioni tradizionali invece non dà luogo a procedimento contenzioso, ma si svolge come un procedimento amministrativo interno, al quale le parti della causa principale sono estranee. Vi sono due tipi di astensione: l'astensione del Giudice il quale conosce l'esistenza d'uno dei motivi di ricsuzione dell'art. 51 e l'astensione del Giudice per un motivo di convenienza non enumerato fra quelli suddetti. Il Giudice comunica la sua astensione al Presidente del tribunale non appena ricevuto il decreto di nomina o, se il motivo sorge ad istruzione iniziata, al capo dell'ufficio giudiziario competente (art. 78, D. Att.), il quale dovrà esaminare se è fondata e deliberare immediatamente su questa (art. 264, Regol. gen. giudiziario); le parti sono estranee a questa deliberazione, che non possono in alcun modo impugnare, pur potendo proporre la ricsuzione qualora l'astensione venga riconosciuta priva di fondamento. Invece, nel caso in cui il motivo di astensione sia di convenienza, il Giudice chiede di astenersi (art. 78, D. Att.).

L'astensione e la ricsuzione riguardano entrambe il presupposto processuale della imparzialità-terzietà del Giudice e si riconnettono al principio di cui all'art. 111 della Costituzione: sono, dunque, posti a tutela del diritto soggettivo delle parti ad un giusto processo. L'astensione si pone come meccanismo procedimentale preventivo antecedente alla ricsuzione. La tutela della terzietà è infatti, in primo luogo, garantita dall'obbligo di astensione e, sotto tale profilo, la proposta o il suo procuratore sono condannati in una multa non superiore a lire 5000 ... omissis ...

Riguardo all'astensione essa, secondo la dottrina tradizionale, non darebbe luogo ad un procedimento contenzioso, ma ad un procedimento amministrativo interno al quale le parti della causa principale sarebbero estranee.

Il provvedimento del capo dell'ufficio che rigetta la domanda di astensione non è suscettibile di impugnazione. In tale senso si è pronunciata la Cassazione con sentenza del 19 gennaio 1988 n. 35 che ha affermato il principio secondo il quale "È manifestamente inammissibile, in riferimento agli articoli 3 e 111 Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 51 c.pc. nella parte in cui non prevede alcun rimedio contro la decisione del Capo dell'Ufficio in tema di astensione, né determina la forma del provvedimento".





Secondo tale pronuncia il provvedimento del capo dell'ufficio rivestirebbe un carattere meramente ordinatorio in quanto espressione della facoltà di distribuzione del lavoro e, più in generale, della potestà direttiva. Il provvedimento non avrebbe dunque natura giurisdizionale e da tale dato deriverebbe l'esclusione dell'ammissibilità del giudizio di legittimità costituzionale.

L'autorizzazione ad astenersi viene richiesta e può essere concessa solamente nelle ipotesi previste dal II comma dell'art. 51 c.p.c., mentre nei casi elencati nel I comma dal n. 1 al n. 5 dello stesso articolo il Giudice obbligato ad astenersi ha, tutt'al più, l'onere di comunicare l'astensione al capo dell'ufficio, il quale non deve autorizzarla, ma limitarsi a prendere atto dell'astensione ed a provvedere alla sostituzione del Giudice astenutosi (Cass. 23 febbraio 1981, n. 1093).

Il carattere ordinatorio del provvedimento di rigetto è stato affermato dalla Corte costituzionale con l'ordinanza del 19 gennaio 1988 n. 35.

Tale provvedimento si differenzia da quello di rigetto della ricusazione, trattandosi quest'ultimo di provvedimento che ha come presupposto l'azione delle parti processuali, è emesso all'esito di un procedimento incidentale ed assume la forma di ordinanza, di cui è esclusa per legge l'impugnabilità. Esclusione di impugnabilità che come esposto è stata ritenuta conforme a Costituzione anche dopo gli interventi sull'art. 111 della Costituzione.

Il provvedimento del capo dell'ufficio ha carattere ordinatorio e natura di atto autorizzativo, ma pure connotato giurisdizionale per il fatto che esso incide sull'organizzazione del processo».

Il parere allegato continuava con il richiamo alla sentenza della Cassazione sez. Unite del 19 settembre 2003, di conferma delle decisioni emesse in sede disciplinare: «a fronte del fondamentale rilievo che nel sistema costituzionale assumono i beni protetti dal dovere di astensione (l'imparzialità e la terzietà del Giudice)», deve ritenersi che «corrispondentemente, di grandissima intensità deve essere l'impegno del magistrato nell'individuazione delle situazioni di pericolo e, con tutta la determinazione necessaria, delle possibilità che l'ordinamento appresta per evitare il grave pregiudizio che la mancata astensione reca alla credibilità della giurisdizione e del magistrato stesso», così che, «se è vero che la legge non offre rimedi al magistrato che abbia presentato istanza di astensione nei confronti del provvedimento che non la accolga, resta pur fermo che è dovere del magistrato presentare l'istanza ed eventualmente reiterarla o comunque assumere anche le opportune iniziative, all'interno del sistema dell'amministrazione della giurisdizione (come ad esempio la segnalazione agli organi ai quali spetta la vigilanza), per evitare la lesione dei principi del giusto processo».

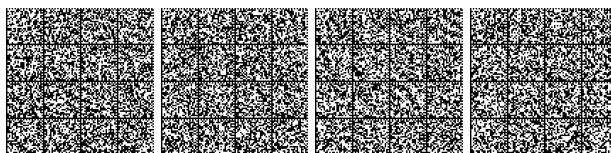
Nella predetta nota interlocutoria questo decidente osservava come le richiamate delibere avevano oggetto in parte diverso dal caso in esame, il che giustificava la proposizione del quesito, sebbene dovesse ritenersi uguale la conclusione.

Osservava infatti che:

1) com'è noto, la Corte costituzionale, nell'integrare il testo dell'art. 37, da un lato ha posto la fattispecie nell'ambito dell'astensione obbligatoria e non dell'incompatibilità, dall'altro ha (testualmente) rilevato che «... alla stregua dei rapporti sistematici tra incompatibilità e cause di astensione-ricusazione, queste ultime, ove si sostanzino nella manifestazione di un convincimento espresso in un diverso procedimento, sono caratterizzate dalla loro non idoneità ad essere tipicizzate preventivamente dal legislatore, in quanto la loro stessa natura impone che sia il Giudice, nell'ambito della cornice generale delineata dalla legge, ad accertare in concreto e caso per caso l'effetto pregiudicante per l'imparzialità. Sarà dunque l'elaborazione giurisprudenziale, così come è avvenuto per le cause di astensione e di ricusazione già previste nel codice, a definire i vari casi di applicazione di questa causa di ricusazione...»;

2) tale rinvio all'elaborazione giurisprudenziale di certo non facilitava il compito del singolo Giudice. Rilevante era, infatti, l'opzione specifica della Corte Cost. di inquadrare la problematica nell'istituto dell'astensione/ricusazione piuttosto che in quello, peraltro contiguo, dell'incompatibilità;

3) andava tuttavia affermato che la fattispecie in esame non appartenesse ai casi «grigi» che pure potrebbero rinvenirsi nella pratica. In tanto, infatti, la scriminante di cui all'art. 384 c.p., riconosciuta da questo decidente quale Gup era applicabile, in quanto la condotta del C, qui imputato di calunnia, si assumeva come effettivamente sussistente proprio nella sentenza «pregiudicante». Ed infatti si diceva chiaramente nella sentenza del GUP ex art. 425 codice di procedura penale (imputazione di falsa testimonianza): «... In realtà è risultato che, seguito di plurimi inviti, il C. G. si recava presso lo studio dell'Avv. D. B., proponendo una dilazione del pagamento, e asserendo di essere stato costretto dalle difficoltà economiche a denunciare l'assegno come smarrito. Veniva redatta pertanto una scrittura privata a mezzo della quale il C. definiva la propria esposizione debitoria a mezzo di un pagamento dilazionato». Per lo stesso assegno, come peraltro richiamato nella prefata sentenza n. 123 del 2016, si era aperto procedimento che questo Giudice aveva poi dismesso, ritenuta la propria incompatibilità, avvenuta medio tempore con un provvedimento specifico (prima non divenendo concreto il pericolo secondo il paradigma delineato dalla Corte costituzionale: «... va rilevato che non è sufficiente, ai fini della individuazione dell'attività pregiudicante, che il Giudice abbia in precedenza avuto



mera cognizione dei fatti di causa, raccolto prove, ovvero si sia espresso solo incidentalmente e occasionalmente su particolari aspetti della vicenda processuale sottoposta al suo giudizio ...», occorrendo una sentenza o anche un decreto o un'ordinanza che abbia deciso qualche questione attinente).

Pertanto il Giudice, alla fine della nota interlocutoria:

1) reiterava la propria dichiarazione di astensione obbligatoria;

2) richiedeva al Presidente del Tribunale di trasmettere al CSM il seguente quesito, subordinatamente al permanere del suo avviso contrario «... se, in ordine al rapporto tra il Giudice e il capo dell'ufficio nell'ipotesi in cui il primo, rispetto a un determinato processo penale, dichiara di versare in una situazione di astensione obbligatoria ai sensi dell'art. 37 c.p.p., e laddove il capo dell'ufficio non aderisca alla valutazione fornita dal Giudice dichiarante:

a) il predetto Giudice abbia il dovere di reiterare la propria dichiarazione, come sembra necessario;

b) il Capo dell'ufficio debba limitarsi ad una presa d'atto della dichiarazione ovvero possa valutarla;

c) nel caso che possa valutarla, come suggerisce la risposta al quesito da parte del CSM del 31 maggio 2006 (limitatamente al processo civile), quali siano gli effetti concreti di tale valutazione e in particolare, seppure argomentata da parte del Capo dell'ufficio  $\alpha$ ) sia mera espressione di un principio di leale collaborazione tra Giudice e Capo dell'ufficio, prevalendo in ogni caso la dichiarazione d'astensione del Giudice che ritiene di non aderire neppure all'argomentazione del Capo dell'ufficio ovvero  $\beta$ ) vincoli, e se sì in che modo, il Giudice dichiarante».

Seguiva poi una nota del Presidente del Tribunale che riteneva di investire, non si riesce ad apprezzare a che titolo, se non ai fini disciplinari (peraltro in alcun modo coltivati successivamente), rispetto ai quali nulla riteneva di specificare, della notizia del contrasto il Presidente di Corte d'Appello. Contestualmente intimava il decidente a prendere di nuovo in carico il processo e definirlo prontamente.

Rilevava inoltre che con la nota di questo giudicante si richiamavano esclusivamente varie argomentazioni tutte incentrate sulla interpretazione della disposizione di cui all'art. 51 c.p.c. che, ovviamente, disciplina i casi e le modalità dell'astensione del giudice nei procedimenti civili, regolati dal suddetto codice di rito, e non anche quelli disciplinati dal codice di procedura penale, nella concreta fattispecie applicabile; che, infatti, l'art. 36 codice di procedura penale disciplina l'astensione del giudice nei procedimenti penali in modo del tutto diverso, atteso che da un lato prevede l'obbligatorietà dell'astensione in tutti i casi ivi previsti, ivi compreso quello della dedotta esistenza di gravi ragioni di convenienza, e, dall'altro, al comma 3, espressamente prevede che in tutti tali casi la dichiarazione di astensione è presentata al Presidente della corte o del tribunale che decide con decreto senza formalità di procedura; richiamava il fatto che, secondo la giurisprudenza della Suprema Corte, il decreto presidenziale che decide senza formalità sulla dichiarazione di astensione è sottratto ad ogni forma di gravame, sia per il principio di tassatività delle impugnazioni, sia perché si tratta di provvedimento meramente ordinatorio, di natura amministrativa e non giurisdizionale, i cui effetti rimangono limitati nell'ambito dell'ufficio, non potendosi ritenere che tale regime sia lesivo dei principi costituzionali di uguaglianza, tutela della difesa ed imparzialità del giudice poiché la parte interessata può proporre tempestivamente dichiarazione di ricazione, la decisione in ordine alla quale è emessa all'esito di una procedura svolta nel contraddittorio ed è ricorribile per cassazione ex art. 127 c.p.p.; nel merito della fattispecie obbligatoria di astensione confermava il decreto da lui emesso in osservanza del suddetto art. 36 codice di procedura penale in data 30 settembre 2016 sulla dichiarazione di astensione trasmessagli in data 27 settembre 2016 dallo scrivente, «... peraltro sull'erroneo presupposto dell'aver giudicato sul medesimo reato per il quale doveva procedere, trattandosi nel primo procedimento del reato di falsa testimonianza e nel secondo (per il quale è stata resa dichiarazione di astensione) del reato di calunnia ...».

Riteneva anche che ... «il chiaro ed inequivoco dettato normativo non consente dubbi od incertezze interpretative e che pertanto appare del tutto ultronea, oltre che sicuramente irrituale, la «sollecitazione» al sottoscritto di trasmettere al CSM il quesito formulato dall'estensore della nota che, ove lo ritenga necessario, potrà direttamente interessare il suddetto CSM ovvero segnalare nelle competenti sedi la condotta del sottoscritto, ove ritenuta in qualche modo illegittima, come parrebbe dedursi da taluni passaggi della suddetta nota».

Contestualmente disponeva, poi «... la trasmissione al Sig. Presidente della Corte di Appello delle Marche di copia del presente provvedimento e della nota del Presidente di sezione in data 24 gennaio 2016 per opportuna conoscenza e per le valutazioni di competenza, atteso il potenziale conflitto evidenziato nella suddetta nota che potrebbe coinvolgere i vertici di questo Tribunale».

Faceva nuovamente riscontro il Giudice dichiarando:

1) la formale presa in carico, a seguito dell'ultima interlocuzione, del procedimento stesso, che nell'immediato sarebbe consistita nel fissare udienza di prosecuzione del processo innanzi allo scrivente;

2) che si era provveduto a far separare, in ossequio alle regole enucleabili tra l'altro dalla delibera CSM del 5 ottobre 2016 in ordine al regime di pubblicità dei provvedimenti in materia di astensione, dal fascicolo attinente al



procedimento penale, il carteggio intercorso a far tempo dalla nota dello scrivente del 24 gennaio 2017, in apposito sotto-fascicolo da conservarsi presso la Segreteria: salvo diverso intendimento, sullo specifico punto, dello stesso Presidente del Tribunale a SV, al quale lo scrivente non aveva difficoltà a riconoscere - sotto tale unico profilo - ogni decisione definitiva, trattandosi di competenze, per la loro natura, più specificamente appartenenti al Capo dell'Ufficio;

3) l'invio, ove possibile in giornata stesso, dello stesso quesito personalmente da parte di questo Giudice al CSM.

Ciò posto, faceva peraltro presente che la questione, sia pur rilevante, non uscisse dall'ambito di normale confronto all'interno dell'ufficio giudiziario.

Ribadiva la circostanza che si trattava di una «richiesta subordinata» (come si è visto sopra, si «... 2) Richiede al Presidente del Tribunale di trasmettere al CSM il seguente quesito, subordinatamente al permanere del suo avviso contrario ...») e non di una sollecitazione, termine che evocerebbe la richiesta stessa quale conseguenza di chissà quale omissione o inadempimento da parte dell'organo sovraordinato (laddove è proprio l'ambito di incertezza interpretativa che postulava la necessità di un quesito) ed in questo contesto la richiesta di trasmissione tramite il Presidente era da un lato una forma di cortesia, essendo senz'altro censurabile quantomeno a livello di correttezza dei rapporti interpersonali, inviare il quesito al CSM senza renderne edotto il Capo dell'Ufficio. Ma soprattutto, la causa di tale trasmissione del quesito al CSM tramite il Presidente del tribunale era da rinvenire in una ragione ben più sostanziale, e cioè quella che - proprio per la complessità della materia - la questione meritava una trattazione articolata da parte dello scrivente e tale articolazione avrebbe consentito di apprezzare, se del caso positivamente, da parte del Presidente le ragioni esposte. Anche nell'implicito, ma tutt'altro che nascosto, auspicio che ciò avvenisse, va rinvenuta la causa di tale modalità indiretta ed eventuale della trasmissione del quesito.

La richiesta, in questo senso, era anche il tentativo di risolvere un conflitto - non tra le persone ma tra gli orientamenti difformi che si possono rinvenire in tale materia - cercando di argomentare le ragioni della richiesta e di convincere sulla validità della stessa.

Il Csm rispondeva al quesito con nota del 22 febbraio 2018: «il dottor Cesare Marziali, Presidente di Sezione presso il Tribunale di Fermo, ha formulato il seguente quesito: «... se, in ordine al rapporto tra il giudice e il capo dell'ufficio nell'ipotesi in cui il primo, rispetto a una determinato processo penale, dichiara di versare in una situazione di astensione obbligatoria ai sensi dell'art. 37 c.p.p., e laddove il capo dell'ufficio non aderisca alla valutazione fornita dal giudice dichiarante:

a) il predetto giudice abbia il dovere di reiterare la propria dichiarazione, come sembra necessario;

b) il Capo dell'ufficio debba limitarsi ad una presa d'atto della dichiarazione ovvero possa valutarla;

c) nel caso che possa valutarla, come suggerisce la risposta al quesito da parte del CSM del 31 maggio 2006 (limitatamente al processo civile), quali siano gli effetti concreti di tale valutazione e in particolare, seppure argomentata da parte del Capo dell'ufficio:

a) sia mera espressione di un principio di leale collaborazione tra giudice e Capo dell'ufficio, prevalendo in ogni caso la dichiarazione d'astensione del giudice che ritiene di non aderire neppure all'argomentazione del Capo dell'ufficio ovvero;

b) vincoli, e se sì in die modo, il giudice dichiarante».

Il Consiglio Superiore della Magistratura, come ricordato anche dall'interpellante, ha già affrontato, per ben due volte, la questione con riferimento alle ipotesi di astensione del giudice civile. Nella prima risposta a quesito del 31 maggio 2006, il Consiglio aveva chiaramente riconosciuto un potere di valutazione in capo al dirigente dell'ufficio che non doveva, pertanto, limitarsi a prendere atto della dichiarazione di astensione del singolo giudice, ma doveva verificare la corrispondenza della fattispecie denunciata quale motivo di astensione a una di quelle previste dall'art. 51, comma 1, numeri. 1-5, del c.p.c.

Si legge, infatti, nella predetta delibera: «Tanto premesso, rispondendo al quesito del magistrato richiedente, può affermarsi che il capo dell'ufficio investito della dichiarazione del motivo di astensione non può limitarsi ad una passiva ricezione ed alla presa d'atto di quanto dichiarato dal giudice. Il principio della terzietà ed imparzialità deve trovare, infatti, un necessario contemperamento con il principio del giudice naturale, anch'esso di livello costituzionale (art. 25 Cost.), di modo che il dirigente dell'ufficio investito della dichiarazione del motivo di astensione deve valutare la sussistenza delle circostanze dedotte a sostegno della dichiarazione stessa. Solo la puntuale corrispondenza della fattispecie denunciata con quelle previste dai numeri 1-5 dell'art. 51, comma 1, del codice di procedura civile legittima la sostituzione del magistrato e, quindi, la coerente conciliazione del principio di terzietà e imparzia-



lità con quello di salvaguardia del giudice naturale. In conclusione, il capo dell'ufficio di fronte alla dichiarazione di astensione del magistrato giudicante di una causa civile, con provvedimento adeguatamente motivato, deve:

a) nel caso di astensione obbligatoria, verificare la corrispondenza della fattispecie denunciata quale motivo di astensione a una di quelle fissate dall'art. 51, comma 1, numeri 1-5, c.p.c;

b) nel caso di astensione facoltativa, valutare la situazione di fatto rappresentata dal richiedente e le ragioni di convenienza ai fini dell'accertamento della possibilità di violazione dell'imparzialità e terzietà della giurisdizione affermate dall'art. 11 Cost.. Inoltre, le valutazioni del capo dell'ufficio saranno dirette ad evitare, nell'interesse del buon andamento dell'ufficio, ingiustificate sottrazioni da parte dei giudici dalle cause loro assegnate con danno conseguente per l'organizzazione del lavoro e violazione del principio del giudice naturale».

In data 16 aprile 2009, il Consiglio, nuovamente sollecitato sulla questione con un nuovo quesito formulato da altro magistrato, era invece giunto a conclusioni diverse escludendo, sostanzialmente, un controllo del dirigente.

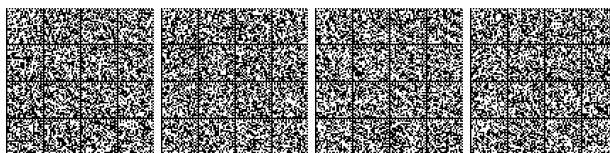
Si legge, infatti, nella predetta risposta a quesito: «Si osserva al riguardo che l'art. 51 c.p.c. prevede al primo comma i casi di astensione obbligatoria del giudice, e al secondo comma i casi di astensione facoltativa. Soltanto per questi ultimi è prevista una procedura incidentale che investe la competenza del capo dell'ufficio, al quale il giudice infatti «può richiedere l'autorizzazione ad astenersi», mentre per i casi di astensione obbligatoria essa ha effetto in base alla sola dichiarazione del giudice che ritenga di ravvisare una situazione che l'imponga. In tal senso, oltre alla chiara lettera della norma, versa anche la giurisprudenza di legittimità, che con sentenza Cass. 23 febbraio 1981, n. 1093 ha precisato che «L'autorizzazione ad astenersi viene richiesta, e può essere concessa, solamente nell'ipotesi prevista dal secondo comma dell'art. 51 c.p.c, mentre nei casi elencati dal n. 1 al numero 5 dello stesso articolo il giudice, obbligato ad astenersi, ha, tutt'al più, l'onere di comunicare l'astensione al capo dell'ufficio, il quale non deve autorizzarla ma limitarsi a prender atto dell'astensione e a provvedere alla sostituzione del giudice astenutosi». Tale principio risulta ripetuto anche in tempi successivi nella giurisprudenza di legittimità nelle rare occasioni in cui si è dovuta occupare della questione (v. Cassazione 20 febbraio 1998, n. 12842), e risulta certo conforme a diritto. Ne discende, pertanto, che è responsabilità esclusiva del giudice quella di valutare la sussistenza delle ragioni di astensione obbligatoria previste dal primo comma dell'art. 51 codice di procedura penale (fra le quali vi è quella dichiarata nel caso di specie dalla dott.ssa ...), non potendo il capo dell'ufficio disattenderne al riguarda le determinazioni ma dovendo esclusivamente prenderne atto e adottare i provvedimenti di conseguenza. È altresì evidente che le ragioni di sussistenza di tale tipo di astensione sono rigorosamente ancorate al modello astratto previsto dalla legge, e pertanto sul magistrato chiamato alle necessarie valutazioni e determinazioni incombe anche ogni responsabilità che possa ravvisarsi in merito ad eventuali abusi che possa compiere nel far ciò».

Orbene, ritiene il Consiglio che, anche nel caso di specie, relativo, come detto, ad un'ipotesi di astensione del giudice penale riconducibile all'art. 37 codice di procedura penale come modificato dalla sentenza della Corte costituzionale 283/2000, debba essere confermato il principio indicato nella prima risposta a quesito del 31 maggio 2006 in quanto se è pur vero che nel caso di astensione obbligatoria «è responsabilità esclusiva del giudice quella di valutare la sussistenza delle ragioni di astensione», deve, tuttavia, riconoscersi in capo al dirigente dell'ufficio la possibilità di verificare la corrispondenza della fattispecie denunciata quale motivo di astensione a una di quelle previste dai codici di rito e ciò perché, come già chiarito nella precedente risposta a quesito, «il principio della terzietà ed imparzialità deve trovare (...) un necessario contemperamento con il principio del giudice naturale, anch'esso di livello costituzionale (art. 25 Cost.), di modo che il dirigente dell'ufficio investito della dichiarazione del motivo di astensione deve valutare la sussistenza delle circostanze dedotte a sostegno della dichiarazione stessa ...».

Il Presidente del Tribunale aveva poi cura di diffondere questa risposta a quesito tra tutti i magistrati addetti all'ufficio. Successivamente il procedimento, come sopra detto in carico allo scrivente, subiva un rinvio per la partecipazione dei difensori allo sciopero degli avvocati e veniva rinviato all'odierna udienza, proveniente dalla precedente udienza del 19 settembre 2018, ove il decidente prospettava la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale, per una migliore preparazione delle parti pubbliche e private ove avessero voluto interloquire.

Tanto premesso, ed essendo ovvia la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che si andranno ad esporre, in quanto si tratta di individuare i criteri legali secondo i quali possa o non possa trattare lo scrivente magistrato il presente procedimento, giova osservare, in diritto, quanto segue.

§ 1 - Se sia rilevante o meno, ai fini del decidere la presente questione di legittimità costituzionale, l'effettiva competenza del consiglio superiore della magistratura nella materia. - Questo giudice ha deciso di porre un quesito al CSM, il quale ha avuto l'esito di cui sopra. Con ciò, ovviamente, riteneva che tale organo avesse competenza pronunciarsi, per i motivi dallo stesso affermati già da 2006, - coinvolgendo la questione «... la competenza del Consiglio superiore della magistratura a rispondere al quesito, investendo esso materia attinente all'organizzazione della giurisdizione ...».



Ma, ove tale competenza non sussista, sta di fatto che l'attuale problema riguarda uno stallo che già c'era prima che il quesito stesso fosse formulato. Sia l'argomentazione, invero scarna e quasi esclusivamente ripetitiva dei precedenti dello stesso CSM, sia i risultati a cui perviene la nota protocollo P 3476/2018, appaiono discutibili sotto diversi profili, ma un principio di correttezza e di leale collaborazione comporta che tale posizione del CSM non venga ulteriormente contrastata in via formale, magari proponendo un conflitto tra poteri dello Stato, peraltro dall'esperibilità dubbia.

Resta il fatto che tale decisione può essere presa come oggetto di valutazione, per quanto essa rappresenta nell'ambito dell'*iter* argomentativo formatosi sulla questione, e non quale atto formale in sé della procedura.

La nota P 3476/2018 peraltro non rispondeva che in parte al quesito proposto dal giudice, il quale invece si faceva carico non solo di sapere se il Presidente del tribunale poteva o meno sindacare il contenuto della dichiarazione di astensione obbligatoria, ma quali ricadute vi fossero una volta che entrambi i soggetti, giudice rimettente da un lato e capo dell'ufficio dall'altro, non intendessero recedere dalle loro posizioni. In particolare, nella predetta nota csm P 3476/2018 non si rispondeva in alcun modo, come invece richiesto dall'articolato quesito di questo Giudice, ai seguenti quesiti:

se il giudice avesse il dovere di reiterare la propria dichiarazione, come sembrava necessario. Posto infatti che il giudice fosse convito di tale dovere, l'inciso «come sembra necessario» contenuto nel quesito non era meramente retorico, ma attingeva proprio a quanto richiamato dal parere del 2006, il quale, come sopra visto, richiamava a sua volta la sentenza della Cassazione sez. Unite del 19 settembre 2003, di conferma delle decisioni emesse in sede disciplinare: «a fronte del fondamentale rilievo che nel sistema costituzionale assumono i beni protetti dal dovere di astensione (l'imparzialità e la terzietà del Giudice)», deve ritenersi che «corrispondentemente, di grandissima intensità deve essere l'impegno del magistrato nell'individuazione delle situazioni di pericolo e, con tutta la determinazione necessaria, delle possibilità che l'ordinamento appresta per evitare il grave pregiudizio che la mancata astensione reca alla credibilità della giurisdizione e del magistrato stesso», così che, «se è vero che la legge non offre rimedi al magistrato che abbia presentato istanza di astensione nei confronti del provvedimento che non la accolga, resta pur fermo che è dovere del magistrato presentare l'istanza ed eventualmente reiterarla o comunque assumere anche le opportune iniziative, all'interno del sistema dell'amministrazione della giurisdizione (come ad esempio la segnalazione agli organi ai quali spetta la vigilanza), per evitare la lesione dei principi del giusto processo». Con il che appare evidente che questa sentenza della Cassazione, resa in sede disciplinare, poneva l'accento su un preciso dovere di ogni magistrato di segnalare che una sua istanza fosse stata indebitamente disattesa dal capo dell'ufficio. Laddove, poi, andava certamente debitamente approfondito l'aspetto di un'effettiva gravità del comportamento del capo dell'ufficio stesso; in ogni caso, con ricadute importanti nell'ambito dei rapporti interni all'ufficio, e, segnatamente, nell'ambito dei rapporti tra il Presidente di sezione ed il Presidente del tribunale, in un piccolo tribunale che ha una pianta organica di 13 unità complessivamente: qui forse, ma non certo ai fini sottintesi dal Presidente del tribunale, non sembrava un fuor d'opera il riferimento, fatto nella nota di quest'ultimo del 27 gennaio 2017 alle «... valutazioni di competenza [del Presidente della corte d'appello], atteso il potenziale conflitto evidenziato nella suddetta nota che potrebbe coinvolgere i vertici di questo Tribunale». Che tutto ciò potesse essere al riparo del rischio di gravi disfunzioni, di fatto, dell'attività lavorativa nell'ambito dell'ufficio giudiziario, è opinione molto ottimistica. Si badi che l'obbligo di segnalazione prospettato come sopra dalla Cassazione riguardava un'ipotesi in cui era stata rigettata dal Capo dell'Ufficio addirittura una richiesta di astensione c.d. facoltativa;

se, nel caso che il Presidente del Tribunale potesse valutare la dichiarazione d'astensione obbligatoria, come suggerisce la risposta al quesito da parte del CSM del 31 maggio 2006 (limitatamente al processo civile), quali siano gli effetti concreti di tale valutazione e in particolare, seppure argomentata da parte del Capo dell'ufficio;

se la valutazione che fa il Presidente del tribunale sia mera espressione di un principio di leale collaborazione tra giudice e Capo dell'ufficio, prevalendo in ogni caso la dichiarazione d'astensione del giudice che ritiene di non aderire neppure all'argomentazione (successiva, e ove esternata) del Capo dell'ufficio;

ovvero se tale valutazione vincoli, e se sì in che modo, il giudice dichiarante. Veramente, a tale ultima domanda la risposta che si poteva ricavare dalla citata Cassazione sez. Unite del 19 settembre 2003 era, almeno in parte, molto chiara, cioè il Giudice non «autorizzato» all'astensione deve uniformarsi e, se del caso, fare segnalazione disciplinare contro il suo Presidente del Tribunale. Quello che non si poteva ricavare da tale arresto giurisprudenziale era piuttosto quale sarebbe stata la sorte del fascicolo, proprio dal punto di vista «amministrativo», essendo ripetutamente sottolineata la natura amministrativa del procedimento per l'astensione, sia nel processo penale che nel processo civile. Si apre così altro delicato scenario su conseguenze, per così dire, prosaiche e banali ma estremamente rilevanti ai fini della buona organizzazione degli uffici giudiziari di cui all'art. 97 della costituzione. E tali conseguenze non possono che prospettarsi come segue:

1) il fascicolo rimane formalmente in carico al giudice che in tal modo aveva ritenuto il proprio dovere di astensione obbligatoria, la cancelleria ovviamente non potendo che uniformarsi alle disposizioni del Presidente del tribunale;



2) il fascicolo rischia di rimanere di fatto «orfano» anche su istanze urgenti ed importanti quali istanze su misure cautelari in atto ovvero richieste sopravvenute di misure cautelari da parte del pubblico ministero. Infatti appare un rimedio ben poco utile quello suggerito dalla cassazione, a fronte del seguente scenario: posto che l'astensione è obbligatoria e supponendo che l'intimazione del capo dell'ufficio al giudice di tenere e trattare comunque il fascicolo sia chiaramente e palesemente illegittima, ciò non toglierebbe che il fascicolo dovrebbe essere trattato da un giudice nelle condizioni di grave pregiudizio da lui stesso segnalate e l'unica conseguenza sarebbe quella «punitiva» nei confronti del capo dell'ufficio, limitatamente all'ipotesi in cui egli abbia negato l'autorizzazione ad astenersi, nell'ipotesi di astensione obbligatoria, in maniera palesemente illegittima. Senza contare, infine, la considerazione che non sempre un contrasto del genere poteva indurre il giudice ad effettuare una segnalazione agli organi disciplinari, sul necessario presupposto di una chiara violazione di legge da parte del capo dell'ufficio (questo, e non altro, dice Cassazione sez. Unite del 19 settembre 2003). Infatti tale segnalazione appare quanto mai contraddistinta da pesantissimi oneri decisionali, con riferimento, a tacer d'altro, al rischio di un conflitto preoccupante per le sorti dell'intero ufficio (sino al trasferimento per incompatibilità ambientale di uno dei due soggetti in contrasto) rispetto al quale il rischio dell'imparzialità per un singolo procedimento, seppur importante, diveniva addirittura ampiamente recessivo, soprattutto in tutti quei casi di possibile opinabilità delle questioni, le quali, e non sembri qui una contraddizione, rispetto quanto sopra affermato, spesso solo a posteriori risultano «chiare». E che tale opinabilità delle questioni fosse materia tutt'altro che residuale ne dà la prova provata la visione delle contraddittorie e talora assolutamente incomprensibili, prese di posizione da parte del CSM sulla materia. Ci si riferisce, in particolare, al fatto che la delibera del CSM del 2006, imponendo la prevalenza «dell'autorizzazione» del Capo dell'Ufficio, trascura assolutamente quanto chiaramente detto, per il processo civile, nelle sentenze del 1981 e del 1998, su cui ci si soffermerà oltre. Né si dimentichi, infine, che Cassazione ss.uu. n. 21947/2004;

prende in esame l'obbligo del giudice di segnalare un malgoverno, da parte del Capo dell'Ufficio, del potere di autorizzare l'astensione, proprio nell'ipotesi in cui più ampia è la valutazione del Capo dell'Ufficio medesimo, e cioè un'ipotesi in cui sussistono semplicemente «gravi motivi di convenienza».

L'opinabilità insita in molte ipotesi di astensione obbligatoria non distoglie, quindi, la Cassazione dal segnalare che anche in questi casi vi potrebbe essere luogo per denuncia disciplinare.

§ 2 - Se, ed in che modo, la procedura vigente per il processo civile possa fungere da *tertium comparationis*. - La risposta, per le considerazioni che seguono in questo paragrafo non solo deve essere positiva, ma si inserisce in un quadro per certi aspetti paradossale, poiché è previsto in caso di ipotesi di astensione obbligatoria un automatismo, e di conseguenza una tutela della valutazione del giudice che vige nel processo civile ma non nel processo penale.

L'art. 51 codice di procedura civile ultimo comma prevede.

In ogni altro caso in cui esistono gravi ragioni di convenienza, il giudice può richiedere al capo dell'ufficio l'autorizzazione ad astenersi ...

L'art. 78 disp.att.c.p.c. prevede

Il giudice istruttore, che riconosce l'esistenza di un motivo di astensione a norma dell'art. 51 del codice, deve farne espressa dichiarazione oppure istanza scritta al Presidente del tribunale appena ricevuto il decreto di nomina ...

L'art. 36 del codice di procedura penale prevede.

1. Il giudice ha l'obbligo di astenersi: ...

3. La dichiarazione di astensione è presentata al Presidente della corte o del tribunale che decide con decreto senza formalità di procedura.

Se si pone l'attenzione sull'ipotesi di astensione obbligatoria, nell'uno e nell'altro processo già il tenore letterale dà conto di una netta differenza;

Solo nell'ipotesi di astensione c.d. facoltativa il giudice civile chiede al capo dell'ufficio l'autorizzazione ad astenersi, non così nel caso di astensione obbligatoria.

L'art. 51 ultimo comma va letto in combinato, sotto il profilo da ultimo messo in luce, con l'art. 78 disp. Att., in cui all'astensione obbligatoria corrisponde l'espressa dichiarazione e all'astensione facoltativa l'istanza scritta, la quale non può che essere rivolta che al Capo dell'ufficio. E ciò, nel suo nitore letterale, va affermato a prescindere da diverse interpretazioni che avrebbero voluto accomunare l'endiade dichiarazione/istanza quale informe mero veicolo di richieste al capo dell'ufficio.

A non dissimili approdi giunge la giurisprudenza. Chiaro e netto il primo dei due arresti della cassazione civile sopra citati: «Va osservato, anzitutto, che il provvedimento del Presidente del Tribunale di Lanciano è del tutto abnorme. Invero l'autorizzazione ad astenersi viene richiesta e può essere concessa solamente nella ipotesi prevista dal secondo comma dell'art. 51 cod. proc. civ., mentre nei casi elencati dal n. 1 al n. 5 stesso articolo il Giudice, obbligato ad



astenersi, ha, tutt'al più, l'onere di comunicare l'astensione al capo dell'ufficio, il quale non autorizza ma si limita a prendere atto della astensione e, se è necessario, provvede a sostituire la persona del Giudice». Significativo è l'inciso della Cassazione, la quale addirittura censura come atto abnorme l'autorizzazione data dal Presidente del Tribunale di Lanciano in ipotesi di astensione obbligatoria, dovendo semmai essere il provvedimento corretto quello di una mera presa d'atto.

Nello stesso senso Cassazione Sez. 1, n. 1842 del 20 febbraio 1998:

«...È opportuno, peraltro, rilevare che l'autorizzazione ad astenersi prevista dal comma 2<sup>o</sup> dell'art. 51 codice di procedura civile - alla cui omissione sembra volersi riferire il ricorrente - deve essere dal giudice richiesta al capo dell'ufficio nell'ipotesi di astensione per «gravi ragioni di convenienza» con implicita esclusione nell'ipotesi di astensione obbligatoria prevista nei casi elencati dal lo C. (numeri 1-5) dello stesso articolo. L'onere di comunicare l'astensione deve essere osservato solo se alla designazione di altro giudice deve provvedere il capo dell'ufficio».

Di qui l'evidente errore in cui incorre la risposta a quesito fornita dal CSM il 31 maggio 2006, ove, proprio in un caso di prospettato obbligo di astenersi da parte del giudice ai sensi dell'art. 51, comma 1, n. 3), il predetto organo dichiarava che il Capo dell'Ufficio deve: a) nel caso di astensione obbligatoria, verificare la corrispondenza della fattispecie denunciata quale motivo di astensione a una di quelle fissate dall'art. 51, comma 1, numeri 1-5, codice di procedura civile (v. sopra).

Assai diversa, stante il tenore letterale dell'art. 36 sopra richiamato, la giurisprudenza penale nell'interpretare l'art. 36 codice di procedura penale:

Cassazione Pen. Sez. 1, n. 40159 del 2009.

« ... come questa Corte ha già avuto modo di affermare (v., per tutte, Cassazione 2<sup>a</sup> 8 febbraio 2000, Z, RV 215700), il decreto presidenziale che decide senza formalità sulla dichiarazione di astensione è sottratto ad ogni forma di gravame, sia per il principio di tassatività delle impugnazioni, sia perché si tratta di provvedimento meramente ordinatorio, di natura amministrativa e non giurisdizionale, i cui effetti rimangono limitati nell'ambito dell'ufficio; né può ritenersi che tale regime sia lesivo in alcun modo dei principi costituzionali di uguaglianza, tutela della difesa ed imparzialità del Giudice, potendo la parte interessata proporre tempestivamente dichiarazione di ricasazione, la decisione in ordine alla quale è emessa all'esito di una procedura svolta nel contraddittorio ed è ricorribile per Cassazione ai sensi dell'art. 127 c.p.p. ...».

Cassazione Pen. Sez. 2, n. 16345 del 10 febbraio 2012.

Il provvedimento con cui il Presidente del tribunale revoca il suo precedente decreto relativo alla decisione sulla dichiarazione di astensione si sottrae, al pari dell'atto revocato, ad ogni forma di gravame, sia per il principio di tassatività delle impugnazioni che per la sua natura non giurisdizionale.

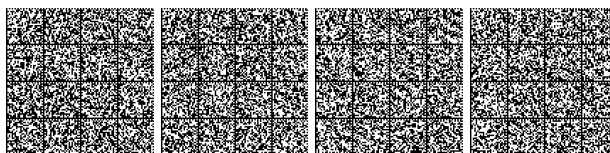
Sez. 6, Sentenza n. 776 del 1998.

«La questione sulla ammissibilità della impugnazione del decreto presidenziale, che decide sulla astensione del Giudice, deve essere decisa senz'altro in senso negativo.

La «ratio» di assicurare il valore della imparzialità del Giudice, che accomuna gli istituti della astensione e della ricasazione, non ne comporta anche la unitaria disciplina, data la loro diversa natura giuridica ed il diverso sviluppo, sul piano procedimentale, del relativo «iter».

Infatti, mentre il procedimento di ricasazione assume tutte le caratteristiche del procedimento incidentale di natura giurisdizionale - diretto a verificare le condizioni di regolarità di un determinato rapporto processuale mediante la iniziativa delle parti legittimate a chiedere la rimozione del Giudice sospetto, in procedimento camerale ex art. 127 cpp, nel quale la decisione spetta al Giudice collegiale di grado superiore a quello che si intende ricasare - la procedura semplificata prevista per l'astensione, rimasta sostanzialmente immutata rispetto a quella del previgente codice di rito del 1930, si caratterizza per l'assenza di particolari formalità, in quanto sulla istanza di astensione la decisione è adottata «con decreto senza formalità di procedura» (art. 36, terzo comma, *cpp*); senza che debbano essere sentite le parti del processo principale e lo stesso Giudice, che ha dichiarato di astenersi, al quale dovrà soltanto essere comunicata la decisione assunta, affinché lo stesso possa continuare ad esercitare le sue funzioni nel processo o debba, invece, astenersene per essere stato sostituito.

Di conseguenza - secondo quanto espressamente rileva la relazione ministeriale in adesione ad analoga conclusione, cui perviene anche la dottrina - quello che si instaura tra il Giudice astenutosi e l'organo decidente sulla relativa istanza costituisce un rapporto giuridico di carattere interno all'ufficio giudicante; di natura amministrativa e non giurisdizionale; che non coinvolge le parti del procedimento penale, le quali non sono chiamate ad interloquire ... *omissis* ... La inoppugnabilità del decreto che decide sulla dichiarazione di astensione nonché il carattere semplificato ed informale della relativa procedura non appaiono neppure in contrasto con le norme degli articoli 3 e 24, secondo



comma, Cost., in riferimento alle quali il ricorrente ha proposto eccezione di costituzionalità. Quanto al contrasto con l'art. 3 Cost., deve ribadirsi - secondo quanto questo Giudice di legittimità ha già stabilito (Cass. pen. , 23 dicembre 1996, ric. M. T., m. CED 207.02 6) - che il principio di eguaglianza o ragionevolezza del primo comma della suddetta norma primaria non può dirsi violato, poiché in base alla natura giurisdizionale del procedimento di ricusazione ed alla natura amministrativa interna del procedimento di astensione appare logicamente giustificata la differente disciplina dei due procedimenti e del distinto regime di impugnabilità del provvedimento decisorio.

La violazione dell'art. 24, secondo comma, Cost., sotto il profilo della limitazione del diritto di difesa, viene invocata dal ricorrente in base alla considerazione della definitività e della insindacabilità del provvedimento presidenziale sulla dichiarazione di astensione, che impedirebbe all'imputato di far valere il proprio diritto ad essere giudicato da un Giudice imparziale precostituito per legge; ma anche detta prospettazione non può essere condivisa. Invero - data la funzione preventiva cui assolve l'istituto della astensione e della quale è espressione la norma dell'art. 39 cpp, che demanda innanzitutto alla obbligatoria, personale e spontanea iniziativa del Giudice la rimozione di cause di incompatibilità - nel caso in cui la dichiarazione di astensione viene accolta, nessun pregiudizio può derivare all'imputato dalla definitività del provvedimento e dalla sua insindacabilità risultandone tutelata, con la integrità ed il prestigio della giurisdizione, la imparzialità e la indipendenza del Giudice. Nel caso in cui, invece, la dichiarazione di astensione non venga accolta, non per ciò deriva all'imputato il pregiudizio di una minorata sua difesa a fronte di una situazione di sospetto di parzialità, in quanto, la pronuncia negativa sulla astensione non impedisce, relativamente alla medesima causa di denunciata incompatibilità, di provocarne un successivo esame a seguito di istanza di ricusazione non preclusa, in procedimento formale ex art. 127 cpp, rispettoso del principio del contraddittorio e del diritto di difesa ex art. 24, secondo comma, Cost. ...»

§ 3 - Le pronunce della Corte costituzionale sul punto - Circa la specifica problematica che qui si affronta, non sussistono precedenti in termini. Peraltro si possono prendere alcuni spunti dall'articolata pronuncia resa con ordinanza n. 86 del 2013.

Così il testo dell'ordinanza che riporta di seguito la posizione del Giudice e delle altre parti.

«Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Palermo ha sollevato:

a) in riferimento agli articoli 3, 24, 25, 101 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 1, lettera g), del codice di procedura penale, «nella lettura in combinato disposto con l'art. 34» dello stesso codice, «nella parte in cui prevede che, nel caso in cui vi sia «incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento», il giudice debba formalizzare richiesta di astensione in luogo dell'attivazione di automatismi di tipo tabellare preordinati dall'ufficio»;

b) in riferimento agli articoli 3, 24, 25, 101 e 111 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 3, cod. proc. pen., «nella lettura in combinato disposto con l'art. 34» dello stesso codice, «nella parte in cui prevede che, nel caso in cui vi sia «incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento», il Presidente del Tribunale possa «decidere» discrezionalmente sull'astensione imponendo al giudice del rito abbreviato la prosecuzione del giudizio nel caso in cui lo stesso abbia definito l'udienza preliminare con il rinvio a giudizio di co-imputati per un reato associativo e/o plurisoggettivo»;

c) in riferimento agli articoli 3, 24, 25 e 111 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 36 [recte 34], comma 2, cod. proc. pen., «nella lettura in combinato disposto con l'art. 34» [recte 36] dello stesso codice, «nella parte in cui le parole «Non può partecipare al giudizio il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare» siano interpretate nel senso di attribuire al giudice - che ha deciso l'udienza preliminare con il rinvio a giudizio di imputati per un reato associativo e/o plurisoggettivo - la possibilità di decidere anche il giudizio abbreviato nei confronti degli altri imputati per la stessa rubrica, essendo questi ultimi privati della possibile formula assolutoria «perché il fatto non sussiste»;

d) in riferimento agli articoli 3, 24, 25 e 111 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 36 [recte 34], comma 2, cod. proc. pen., «nella lettura in combinato disposto con l'art. 34» [recte 36] dello stesso codice, «nella parte in cui le parole «Non può partecipare al giudizio il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare» siano interpretate nel senso di permettere, comunque, la partecipazione al giudizio abbreviato da parte dello stesso giudice dell'udienza preliminare, che aveva già prima deciso, con il rinvio a giudizio e nei confronti di altri co-imputati, il processo relativo alla imputazione per reato associativo, plurisoggettivo e/o a partecipazione necessaria»;

Nella vicenda, complessa in fatto anche se compendiabile in alcuni specifici punti di diritto, secondo alcuni commentatori, il rimettente vorrebbe travolgere il «combinato disposto» dell'art. 36, comma 1, lettera g), e dell'art. 34 c.p.p., nella parte in cui prevede che, qualora vi sia incompatibilità determinata da atti compiuti nel procedimento, il giudice debba formalizzare richiesta di astensione in luogo dell'attivazione di automatismi di tipo tabellare preordinati dall'ufficio.





L'attuale regime, fondato sulla decisione del presidente del Tribunale o della Corte di appello, violerebbe il principio di indipendenza (art. 101, secondo comma, Cost.), perché, «trasforma un giudice soggetto soltanto alla legge in un giudice sottomesso alla facoltà di un Capo dell'Ufficio condizionando la sua libertà di giudizio e di coscienza». Si aggiungerebbe la lesione dei principi e dei diritti sanciti dagli articoli 3, 24, 25, primo comma, e 111 della Costituzione.

Con un secondo quesito, e con riferimento agli stessi parametri costituzionali, il rimettente propone in sostanza di conservare per il capo dell'ufficio il potere di valutare la dichiarazione di astensione dovuta ad incompatibilità (avuto specifico riguardo al giudizio abbreviato su fatti già valutati, per altri imputati, con il rinvio a giudizio), escludendone per altro ogni connotato di discrezionalità. Il presidente dovrebbe limitarsi a prendere atto che il giudice non ritiene di dovere e poter celebrare un dato giudizio per ragioni di incompatibilità. E qui è stato acutamente osservato in dottrina che in questo caso, che è assai simile a quello presente, resterebbe sullo sfondo, inesplorato, il tema della procedura da seguire per il caso che, ad avviso del dirigente dell'ufficio, l'incompatibilità non sussista.

Solo che qui si tratterebbe di astensione obbligatoria e non di incompatibilità.

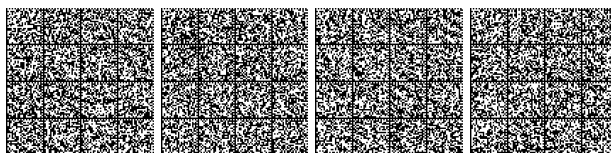
Seguendo il percorso della decisione della Corte,

«[Per il giudice rimettente] ... è «evidente che il giudice (*id est*), con il rinvio a giudizio (lo dice la stessa parola), ha giudicato ed ha, quindi, espresso valutazioni di merito sull'accusa», e «tuttavia, non basta questa ragionevole constatazione a dare tutta la forza necessaria all'eccezione di (il)legittimità costituzionale per la semplice ragione che il codice di procedura penale - al suo art. 34, comma 2, ben prevede l'incompatibilità già in modo espresso: non si può chiedere, infatti, la declaratoria di incostituzionalità di qualcosa che si assume non prevista allorché essa è, invece, prevista» ... che, restando al giudice il solo strumento dell'astensione, in caso di rigetto della relativa dichiarazione, lo stesso dovrebbe procedere nonostante la sua stessa volontà contraria; che il duplice paradosso riguardante «un'impossibilità che diventa dovere» e che «fa, di una facoltà concessa, una coazione» rappresenterebbe una «patologia» al cui superamento sarebbe indirizzata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal rimettente ... «nessuna norma prevede la possibilità di rigetto dell'astensione» da parte del Presidente della corte o del tribunale, posto che il riferimento al «decide» contenuto nell'art. 36, comma 3, codice di procedura penale «non per forza indica una facoltà di reiezione», ma avrebbe collocazione nel quadro delle prese d'atto e non nel contesto delle facoltà, soprattutto qualora l'astensione non si correli ad una condizione personale del giudice, ma alla rigida osservanza della legge; che «lontani da questa logica si perviene al paradosso di un giudice che assume di non poter procedere per evitare la violazione di una legge ed il suo superiore che lo obbliga assumendo che quella legge non sarebbe, in realtà, violata», sicché, qualora l'astensione derivi da un'incompatibilità prevista dalla legge, «non vi può essere discrezionalità accoglitiva»; che la violazione di questo principio inciderebbe sul diritto di tutti i cittadini ad avere uguale trattamento ed un giudice naturale precostituito per legge ... *omissis* ... si chiede il rimettente se possa dirsi terzo, imparziale e attore di un giusto processo il giudice che, avendo deciso il rinvio a giudizio di tre su cinque imputati (così implicitamente suffragando l'ipotesi della sussistenza della circostanza aggravante indicata), proceda nel giudizio abbreviato richiesto dagli altri due coimputati, avendo già affermato in sede preliminare la compartecipazione delle cinque persone nel reato ... *omissis* ... né potrebbe ritenersi che il rispetto della legge «sia quello di tipo militare o amministrativo ossia di un organo gerarchizzato che si acquieta davanti alla scelta di un suo superiore anche se essa è visibilmente contraria a quella suggerita dalla sua interpretazione delle norme e dalla sua coscienza»; che, diversamente interpretata, la norma sull'astensione sarebbe contraria all'ispirazione della Carta fondamentale; che ulteriori profili di illegittimità costituzionale si riferirebbero agli articoli 3, 24, 25 e 111 Cost.; che anche con riguardo all'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, all'inviolabilità della difesa, al giudice naturale e al giusto processo ... *omissis* ...

È intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata; che, anche nel caso di astensione obbligatoria, il dirigente dell'ufficio non potrebbe limitarsi ad una passiva ricezione e presa d'atto della dichiarazione del giudice, in quanto l'art. 36 cod. proc. pen. sarebbe ispirato alla necessità di temperare i principi di terzietà e di imparzialità con quello, di pari rilievo costituzionale, del giudice naturale precostituito per legge, sicché sarebbe fondamentale riconoscere al dirigente dell'ufficio la facoltà di valutare la sussistenza delle circostanze dedotte a sostegno della dichiarazione stessa;

che la previsione normativa della necessaria valutazione del dirigente dell'ufficio sarebbe diretta ad evitare ingiustificate sottrazioni, da parte dei giudici, dalla trattazione di cause loro assegnate;

che, pertanto, da un lato, andrebbe escluso che il presidente del tribunale in relazione ad un motivo di astensione obbligatoria possa decidere discrezionalmente se sostituire o meno il giudice astenutosi, dall'altro, non potrebbe essergli legittimamente sottratto il sindacato circa la sussistenza dei presupposti invocati nella dichiarazione di astensione, proprio per scongiurare il pericolo di dichiarazioni non fondate e pretestuose ... *omissis* ... che la motivazione dell'ordinanza di rimessione, inoltre, farebbe trasparire il dubbio che il rimettente cerchi di utilizzare in modo improprio e



distorto l'incidente di costituzionalità al fine di ottenere un inammissibile avallo interpretativo «finalizzato alla regolamentazione dei propri rapporti con il Capo dell'ufficio» ... *omissis* ... che, osserva ancora l'Avvocatura dello Stato il pregiudizio per l'imparzialità del giudice deriva da attività compiute in un procedimento diverso, il principio del giusto processo trova attuazione mediante i più duttili strumenti dell'astensione e della ricusazione, anch'essi preordinati alla salvaguardia delle esigenze di imparzialità della funzione giudicante, ma secondo una logica a posteriori e in concreto, senza oneri preventivi di organizzazione delle attività processuali ... che, infine, l'Avvocatura dello Stato richiama l'ordinanza n. 123 del 1999 della Corte costituzionale e osserva che dell'eventuale ingiustizia del trattamento subito con il decreto presidenziale non ci si potrebbe dolere in sede di giudizio incidentale di costituzionalità.

Infine, la posizione della Corte

«... nell'enunciare la terza e la quarta questione l'ordinanza di remissione ha fatto riferimento per errore all'art. 36, comma 2, cod. proc. pen., anziché all'art. 34, comma 2, codice di procedura penale (nonché, subito dopo, all'art. 34 anziché all'art. 36 cod. proc. pen.): infatti l'art. 36, comma 2, disciplina fattispecie del tutto estranee alle questioni in esame, mentre il periodo testualmente riportato dal rimettente è contenuto nel comma 2 dell'art. 34 cod. proc. pen., sicché, anche alla luce della motivazione dell'ordinanza, tali questioni devono intendersi riferite al «combinato disposto» degli articoli 34, comma 2, e 36 cod. proc. pen.;

che l'eccezione non è fondata;

che, infatti, poiché le questioni sono state sollevate nel corso del giudizio penale dallo stesso giudice che procede, la natura giuridica del provvedimento del dirigente dell'ufficio che decide sulla dichiarazione di astensione, quale che essa sia, non assume alcun rilievo ... *omissis* ... l'istituto dell'incompatibilità, si riferisce a situazioni di pregiudizio per l'imparzialità del giudice che si verificano all'interno del medesimo procedimento (sentenze n. 283 e n. 113 del 2000 e ordinanza n. 490 del 2002) e concernono perciò la medesima regiudicanda (sentenza n. 186 del 1992), sicché esso non comprende l'ipotesi del giudice che, dopo aver disposto il rinvio a giudizio di alcuni imputati, procede con il rito abbreviato nei confronti dei coimputati del medesimo reato; che in questa ipotesi infatti ci si trova in presenza di diversi procedimenti, destinati, dopo la separazione, alcuni alla successiva definizione dibattimentale e altri alla trattazione nelle forme del giudizio abbreviato, che rispetto a questi ultimi, perciò, non si determina una situazione di incompatibilità ... *omissis* ... «pur non potendo escludersi che, per il peculiare atteggiarsi delle singole fattispecie, l'attività che il giudice abbia compiuto in un precedente procedimento possa determinare un pregiudizio alla sua imparzialità nel successivo procedimento a carico di altro o di altri concorrenti, in simili casi - al di là delle ipotesi particolari che hanno dato luogo alle sentenze n. 371 del 1996 e n. 241 del 1999 - soccorre sia l'art. 36, comma 1, lettera h), cod. proc. pen., nell'interpretazione non restrittiva alla quale vincola il principio del giusto processo (sentenza n. 113 del 2000), sia l'art. 37 cod. proc. pen., come risultante dalla sentenza n. 283 del 2000 di questa Corte, attribuendosi in tal modo ai più duttili strumenti dell'astensione e della ricusazione il compito di realizzare il principio del giusto processo attraverso valutazioni caso per caso e senza oneri preventivi di organizzazione delle attività processuali» (ordinanza n. 441 del 2001, in una fattispecie analoga a quella del giudizio *a quo*), sicché, in ogni ipotesi, «lo strumento di tutela contro l'eventuale pregiudizio all'imparzialità del giudice - pregiudizio da accertarsi in concreto - derivante da una sua precedente attività compiuta in un separato procedimento nei confronti di coimputati del medesimo fatto-reato, non può essere ravvisato in ulteriori pronunce sull'art. 34, comma 2, cod. proc. pen. ma deve essere ricercato nell'ambito degli istituti dell'astensione e della ricusazione» (ordinanza n. 441 del 2001); che, pertanto, «tenuto conto della diversa sfera di operatività degli istituti dell'incompatibilità e dell'astensione-ricusazione, egualmente preordinati alla piena tutela del principio del giusto processo» (ordinanza n. 367 del 2002), la terza e la quarta questione sono manifestamente infondate.

§ 4 - I profili di illegittimità costituzionale del sistema: le conseguenze dello stallo che deriva dalla persistente difformità di valutazione tra giudice e il capo dell'ufficio in relazione al buon andamento degli uffici giudiziari - Partiamo dal presupposto che vi sia un'ipotesi semplice e piana di dovere di astensione del giudice ai sensi dell'art. 37 del codice di procedura penale, così come modificato dalla nota sentenza della Corte costituzionale numero 286 del 2000. E diamo, per un momento, per scontato il fatto che tale ipotesi semplice e piana di astensione sia costituita proprio dalla fattispecie in esame. Un giudice, nella veste di GUP, pure emettendo sentenza favorevole all'imputato nei termini sopra richiamati, dice che in realtà è rimasto accertato che l'imputato stesso ha falsamente dichiarato lo smarrimento di un assegno, rendendo quella che obiettivamente è una falsa testimonianza in un processo civile. Lo stesso giudice, in veste di giudice dibattimentale, si trova a decidere se lo stesso imputato abbia commesso calunnia denunciando lo smarrimento di un assegno. Pur essendovi altra sentenza resa dallo stesso giudice, nella quale viene affermato che, in realtà, l'imputato aveva riconosciuto «di essere stato costretto dalle difficoltà economiche a denunciare l'assegno come smarrito».



Di fronte a questa situazione, non si vede come si possa dire seriamente che l'imputato o il suo difensore attendano serenamente la decisione del giudice. E già qui, a seguito di questa banale osservazione, si vede quanto debole si mostri il tradizionale insegnamento secondo il quale la materia coinvolge solo rapporti interni all'ufficio giudiziario, e secondo la quale, semmai, gli interessi dell'imputato potranno essere adeguatamente tutelati mediante la procedura di ricusazione, quest'ultima a carattere giurisdizionale. Ma, in questo caso, appare evidente che l'istanza di ricusazione:

1) rischierebbe di essere proposta quasi sempre fuori termine: se infatti la dichiarazione di astensione obbligatoria la precede ed è frustrata nei modi che abbiamo descritto, nel frattempo saranno decorsi i termini. Nel caso in esame la notizia per la parte dell'ipotesi di astensione obbligatoria è inutilmente decorsa nelle more dell'interlocuzione tra questo giudice ed il presidente del tribunale proprio sull'effettiva sussistenza di tale obbligatorietà;

2) in ogni caso, l'istanza di ricusazione, com'è noto, comporta una «tensione» nell'ambito del processo che non sempre la difesa, comprensibilmente, accetta di accollarsi;

3) laddove, poi, la ricusazione sia tempestivamente proposta, l'intera procedura, di carattere giurisdizionale come tutti ammettono, rischia di essere bloccata da una sopravvenuta «dichiarazione» (o meglio, «istanza»?) del giudice;

4) sarebbe poi lecito domandarsi se il procedimento giurisdizionale nell'interesse della parte, bloccato nelle forme appena esposte al punto precedente, sia conforme ai principi di ragionevolezza e di rispetto della giurisdizione, nella misura in cui il capo dell'ufficio «accoglie» questa astensione. O, per dirla in forma grammaticalmente più corretta, accoglie la «dichiarazione» di astensione. Come poi si possa «accogliere», mediante un atto amministrativo decisorio, senza formalità e senza neppure la necessità di specifica motivazione, una «dichiarazione», non è dato di sapere, laddove, appunto, non si intenda tale dichiarazione come istanza, sulla quale si può «decidere» (art. 36 comma quarto) o, per l'appunto, «accogliere l'astensione».

Ma questi sono ancora problemi minori. Si pensi, infatti, all'ipotesi in cui a seguito o meno di un interlocuzione, più o meno articolata, tra giudice ed il capo dell'ufficio, il capo dell'ufficio disponga autoritativamente la trattazione del procedimento in capo al giudice il quale abbia dichiarato la propria astensione obbligatoria. Or bene, se il predetto giudice, convinto della necessità di astenersi obbligatoriamente in virtù dei principi costituzionali di terzietà, imparzialità, principio del giudice naturale, eccetera, ritenga ancora la validità delle argomentazioni esposte a sostegno della sua dichiarazione di astensione, potrà:

1) trattare il processo e, ove ne ricorrano le condizioni, denunciare disciplinarmente il capo dell'ufficio per il suo illegittimo comportamento;

2) non trattare il processo e, ove ne ricorrano le condizioni, denunciare disciplinarmente il capo dell'ufficio per il suo illegittimo comportamento;

3) non trattare il processo e, a seguito di ciò, essere denunciato disciplinarmente dal capo dell'Ufficio.

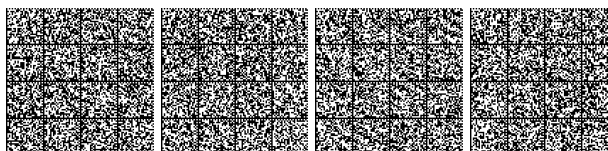
Si dirà, come osservato indirettamente dai commentatori, che, in questi casi di conflitto, non esistono soluzioni in grado di eliminare ogni inconveniente.

Ma è anche vero che, se l'errore è in capo al giudice, oltre alle considerazioni che verranno fatte al paragrafo successivo, l'assegnazione al altro giudice, nel rispetto delle regole tabellari, sarà rispettosa delle regole di predeterminazione che presiedono ai principi del giudice naturale, della terzietà. Se poi il giudice dichiarante erra per colpa grave, lo spostamento del processo, che si realizzerebbe automaticamente a seguito della sua mera dichiarazione avrebbe meno inconvenienti rispetto all'errore speculare in cui potrebbe invece incorrere il Capo dell'Ufficio, dal momento che, in ogni caso, nella prima ipotesi l'assegnazione avverrebbe secondo criteri obiettivi. E tanto poco appare eterodossa tale soluzione) che avverrebbe né più né meno quanto avviene nel processo civile. Insomma, segnalare queste anomalie ed evidenziare i punti di crisi che attraversa il processo ove non regolato da norme al tempo stesso rispettose della logica e dei diritti fondamentali fa apparire del tutto gratuito «... il dubbio che il rimettente cerchi di utilizzare in modo improprio e distorto l'incidente di costituzionalità al fine di ottenere un inammissibile avallo interpretativo «finalizzato alla regolamentazione dei propri rapporti con il Capo dell'ufficio» ...» come non molto elegantemente adombrato dall'Avv. Dello Stato nel procedimento definito con l'ord. Corte. Cost. n. 86 del 2013, sopra richiamata.

§ 5 - I profili di illegittimità costituzionale del sistema: «il giudice dichiarante» e «giudice istante»; la giurisdizione ed i modi di «amministrare» la giurisdizione - Il Giudice prende visione del fascicolo, valuta un'ipotesi di astensione obbligatoria e fa la relativa «dichiarazione».

Che tutto questo sia atto di un procedimento amministrativo è opinione assolutamente prevalente, ma tutt'altro che convincente.

Che il presidente del Tribunale presieda al corretto svolgimento della distribuzione del lavoro giudiziario nell'ambito dell'ufficio è senz'altro vero, ma neppure va dimenticato che tale affermazione viene da lontano, in un tempo in cui non vivevano effettivamente le garanzie di equa distribuzione degli affari, se non rimessi «all'equo e insindacabile



apprezzamento dei capi degli uffici». Nell'odierno sistema tabellare il capo dell'Ufficio deve semmai controllare il rispetto delle regole tabellari, che egli stesso concorre principalmente a fognare, e dell'Ordinamento Giudiziario. Compiuto tutt'altro che semplice e già bastevole per assorbire le sue risorse.

Né si può più ritenere che distribuire gli affari giurisdizionali sia funzione che possa risolversi secondo criteri amministrativi interni. Ed è molto riduttivo affermare che solo nel caso venga attivata la procedura di ricsuzione la questione divenga di interesse generale ed attinente alle garanzie costituzionali del singolo soggetto: si sono trattati sopra i limiti di questo meccanismo.

Pertanto non appare più sostenibile l'insegnamento tradizionale, e la preminenza del capo dell'ufficio sta o cade con esso. Ma, se viene meno, non può che riespandersi in tal modo il necessario rispetto della funzione del giudice soggetto soltanto alla legge ecc.

Se si accede a queste prospettive, va rigettata con forza la tesi di taluni commentatori all'ord. n. 86/2013 della Corte: la «pretesa» carenza di garanzie riguarderebbe più che altro l'interesse del giudice (sembra di capire quale soggetto dedito agli interessi di sé medesimo, addirittura quale persona fisica, non quale parte del processo, e meno che meno quale garante di legalità), e non certo quello delle parti processuali, almeno per il caso, concretamente più rilevante, che venga disconosciuta una situazione effettiva di incompatibilità (l'Ordinanza di rimessione del GUP di Palermo tende effettivamente a sovrapporre i profili di incompatibilità e di astensione obbligatoria, la risposta della Corte non tollera questa mancanza di messa a fuoco, ma, alla fine riconosce che potrebbero soccorrere altri rimedi rinvenibili proprio, fra l'altro nell'art. 37 nella formula vigente dopo la sentenza additiva del 2000).

Si è accennato sopra anche all'insufficienza, in via generale, del fatto che le parti possano ricsuare il giudice. Oltre a quanto sopra detto, appare sintomatica la prevalenza dell'aspetto amministrativo su quello giurisdizionale (*cf.* art. 39 c.p.p.).

Né hanno migliore dignità argomentativa le affermazioni secondo cui non è possibile il giudice sia arbitro esclusivo della sua stessa incompatibilità.

A prescindere dal fatto che questo è proprio quello che accade nel processo civile, secondo la lettera della legge e il pronunciamento ormai consolidato delle due sentenze sopra richiamate, quella del 1981 e quella del 1998, non essendovene altre successive, a prescindere, ancora, dal fatto che la sentenza del 1981, come sopra visto, configura come atto «del tutto abnorme» l'autorizzazione data dal capo dell'ufficio al giudice civile che versa in ipotesi di astensione obbligatoria, va osservato che una frase del genere è una petizione di principio, che fa il paio con quella, perfettamente speculare, che il capo dell'ufficio decida lui, inappellabilmente, quando il giudice è compatibile col fascicolo e quando non lo è.

Bisognerà piuttosto vedere le conseguenze di queste due opzioni e, come detto al punto precedente, appaiono molto più gravi le conseguenze di uno stallo derivante dalla prevalenza della decisione del capo dell'Ufficio. Senza contare che il capo dell'ufficio, come pure detto, non è un inerte recettore della dichiarazione, ma può interloquire col giudice e, se del caso, segnalare disciplinarmente la situazione. Né occorre spiegare ulteriormente come sia più proprio al suo ruolo tale procedere, piuttosto che supporre il contrario, cioè il far prevalere la sua volontà costringendo, se del caso, il giudice a segnalare disciplinarmente la situazione.

Ancora, si fa un improprio riferimento all'eventualità (niente affatto teorica) di una contestazione ad opera del nuovo assegnatario del giudizio. Anche qui si rischia di giocare con le parole. Colui che subentra secondo criteri predeterminati e legittimi non si vede quale contestazione possa legittimamente fare, se non contro il Fato, e sempre nell'ottica, piuttosto gretta, del «particolare» del Giudice, che bada a non avere fascicoli di troppo sul suo tavolo. Ma si spera che l'etica del lavoro del Giudice italiano sia, nella media, un po' migliore di quella che traspare da ciò.

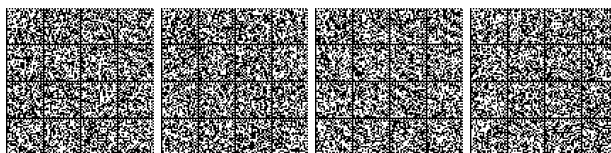
§ 6 - I profili di illegittimità costituzionale del sistema: disparità tra processo civile e processo penale. Come sopra osservato, la comparazione con quanto accade nel processo civile può essere un utile punto di riferimento.

Come è noto, e come risulta dalle numerose pronunce della stessa corte costituzionale, il problema si è posto soprattutto nel caso di incompatibilità derivante da attività compiuta dal giudice in altra fase processuale. In questo contesto, è noto l'orientamento restrittivo delle corti apicali.

Tuttavia proprio sul versante del collegato profilo dell'astensione obbligatoria, si vede come nessun potere spetti al capo dell'ufficio e la situazione di astensione obbligatoria produca i suoi effetti a fronte della semplice dichiarazione del magistrato interessato.

E, per converso, sono altrettanto noti gli interventi della Corte costituzionale circa le ipotesi di incompatibilità del giudice penale derivanti dall'aver in qualche modo preso cognizione in altra fase processuale.

Si assiste, in tal modo, ad un massimo di tutela, nel processo penale proprio rispetto a quelle condizioni di incompatibilità, che si sogliono definire «fisiologiche» rispetto a quelle che, sul versante dell'astensione, si sogliono definire



«patologiche». Nella misura in cui il concetto di patologia avviene ricollegato più strettamente alla persona fisica del magistrato, appare evidente che la fattispecie che discende dall'ipotesi dell'art. 37 così come modificato dalla sentenza della Corte costituzionale numero 283 del 2000 appaia in qualche modo partecipe dell'una e dell'altra natura, e piuttosto si presenti come fisiologico, nella misura in cui non riguarda affatto la persona fisica del magistrato ma semplicemente una funzione legittimamente svolta in altro processo (anche civile).

Appare allora agevole osservare come sia viepiù rafforzata l'affermazione secondo la quale il giudice dichiarante, piuttosto che decidere una «sua incompatibilità», prende posizione sulla incompatibilità obiettiva di due situazioni processuali. E che, dunque, «duttile» o «non duttile» che sia lo strumento che in tal modo appronta l'art. 37 modificato esso abbia in ogni caso una valenza secondo parametri obiettivi.

Di qui, se da un lato appare improprio qualsiasi riferimento ad una «patologia», propria di un momento successivo, rapportata ad una «fisiologia» proprio in un momento precedente, per il tipo di astensione di cui ci stiamo occupando, ne esce rafforzata l'assonanza coll'incompatibilità, dalla quale la fattispecie astratta così creata sembra differire, a causa della preoccupazione, propria della Corte nel momento in cui emise la sentenza additiva, di far verificare al Giudice caso per caso, secondo gli apporti giurisprudenziali, la «medesimezza» del fatto pregiudicante.

Pertanto deve ritenersi che una diversa disciplina rispetto al processo civile non solo, in prima battuta, violi chiaramente il principio di uguaglianza, non avendo alcun motivo il giudice civile di operare diversamente in questi casi rispetto al giudice penale, ma viene anche violato un principio di ragionevolezza, nella misura in cui una situazione di tal genere non viene in rilievo nel processo penale, il quale pure è improntato a quella che suole definirsi «verginità cognitiva», su cui tra l'altro poggia già tutta la normativa sull'incompatibilità.

Quanto al tipo di pronuncia in grado di rimuovere i problemi di legittimità costituzionale, non si ritiene che comporti una tecnica manipolativa particolare, potendosi ben limitare all'aggiunta dell'inciso al terzo comma dell'art. 36 c.p.p., che in tal modo verrebbe ad assumere la seguente forma.

2. La dichiarazione di astensione, limitatamente all'ipotesi di cui alla precedente lettera h), è presentata al presidente della corte o del tribunale che decide con decreto senza formalità di procedura.

*P.Q.M.*

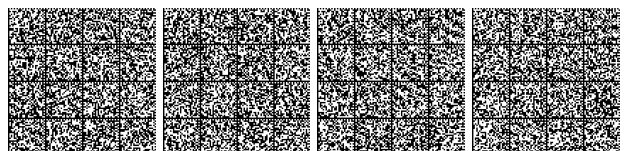
*Tanto premesso, si ritiene rilevante non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma terzo, del codice di procedura penale, nella parte in cui non sottopone la dichiarazione di astensione del giudice al Capo dell'ufficio alle sole ipotesi di cui alla precedente lettera h), riguardanti cioè le sole ipotesi di astensione per gravi ragioni di convenienza non altrimenti specificate. E ciò perché in contrasto con l'art. 2 della Costituzione, sia sotto il profilo dell'ineguaglianza di situazioni ingiustificatamente differenti a seconda che vi sia un processo civile ovvero un processo penale, sia sotto il profilo della manifesta irragionevolezza per il meno garantito trattamento riservato a situazioni uguali, che possano rispettivamente verificarsi nel processo civile nel processo penale, ove, inoltre, vengono di regola il rilievo, a differenza che nel processo civile, diritti fondamentali; con l'art. 25 della Costituzione nella misura in cui vedere regolata da un semplice procedimento amministrativo, senza possibilità d'impugnazione e senza obbligo di motivazione, una fattispecie obiettiva di ipotesi di astensione obbligatoria con l'art. 97 della Costituzione, per le ragioni indicate diffusamente al § 4 di cui sopra, e cioè a causa degli elementi di maggiore incertezza operativa che inevitabilmente deriverebbero dal far decidere il capo dell'ufficio circa l'ipotesi di astensione obbligatoria; con l'art. 101 della Costituzione nella misura in cui un soggetto che esercita attività giurisdizionale si vede sottratto, senza che a fondare tale scelta di legge ragioni di buona amministrazione possano rinvenirsi, il potere-dovere di decidere da un provvedimento amministrativo non impugnabile e senza obbligo di motivazione; con l'art. 111 della Costituzione nella misura in cui viene a incidere con una normativa irragionevole sull'attività del giudice, così neutralizzando o limitando la sua funzione di terzietà o imparzialità.*

*Sospende il procedimento ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata al presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai presidenti delle due Camere del parlamento, nonché alle parti.*

Fermo, 17 ottobre 2018

*Il Giudice: MARZIALI*



## N. 23

*Ordinanza del 10 ottobre 2018 del Tribunale di Fermo nel procedimento penale a carico di V. A.*

**Reati e pene - Imputabilità - Ubriachezza abituale - Cronica intossicazione da alcool o da sostanze stupefacenti - Denunciata “differenziazione insussistente” tra le due fattispecie.**

- Codice penale, artt. 94 e 95.

**Reati e pene - Imputabilità - Ubriachezza volontaria o colposa - Previsione che l’ubriachezza non derivata da caso fortuito o da forza maggiore non esclude né diminuisce l’imputabilità.**

- Codice penale, art. 92, primo comma.

TRIBUNALE DI FERMO

Il Tribunale nella persona del dott. Cesare Marziali ha pronunciato la seguente ordinanza.

Nel procedimento penale n. 637/013 r.g. Mod. 16, imputato V.A.

V.A. è imputato del reato di cui all’art. 572 del codice penale per maltrattamenti in famiglia in danno di sua madre.

Dall’istruttoria dibattimentale emerge quanto segue:

1) I fatti contestati al capo di imputazione sono risultati commessi effettivamente dal V.

Non può essere messa in dubbio la genuinità delle dichiarazioni dei tre testimoni sentiti, rispettivamente padre, madre e sorella dell’imputato.

Così risulta dagli stralci delle deposizioni rese, che di seguito si trascrivono : «..... ci dovrebbe riferire che cosa succedeva nella ...»

Teste, C [madre dell’imputato] - Ma adesso ... adesso non mi ricordo tutto quello ... però è che lui, ubriacandosi... quando si ubriaca ne combina tante di cose. Pubblico ministero - Che tipo? Nel senso, tornava a casa e poi che faceva?

Teste, C - No, ma torna a casa ... Pubblico ministero - Si rivolgeva a lei, che cosa le diceva? Le metteva le mani addosso, la insultava...? Teste, C - No, no, ma le mani addosso ... Pubblico ministero - Ecco, magari se si ricorda che cosa ... Teste, C - Ma le mani addosso, no. È che lui ti insulta, ti ... ti disprezza, quando lui è ubriaco. Ha disprezzo verso noi, verso la famiglia.

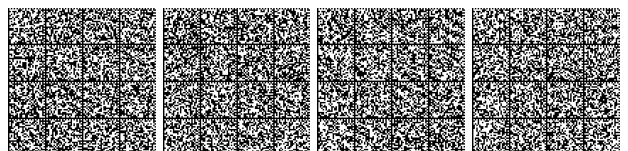
Pubblico ministero - E come lo faceva ...? Teste, C - Poi, magari mi fa cucinare, mi fa sempre ... magari torna che è ubriaco e quasi neanche lo vede, il cibo, ma io devo cucinare. Dice: «Prepara la pasta! Prepara questo, prepara quello ...!» Io, tutto quello che ho, preparo. Cucino sempre, di continuo, quasi per un’ora, finché proprio non crolla, che quasi cade, che non gliela fa neanche ad alzarsi dalla sedia e ad andare al letto. Ecco, succede perché lui è ubriaco proprio al massimo, quando rientra ... Pubblico ministero - Quindi non è ... ecco, non è limitato a quel periodo che le ho detto? Teste, C - È sempre. Pubblico ministero - Ha continuato sempre così? Teste, C - È un continuo. Ma è che non si risolve. Poi, noi ci invecchiamo e non riusciamo più perché, io ... anche lui mi fa la pipì al letto, adesso con il piumone, con tutta la roba ... ma chi la lava questa roba?! Teste, C - Poi, magari mi fa cucinare, mi fa sempre ... magari torna che è ubriaco e quasi neanche lo vede, il cibo, ma io devo cucinare. Dice: «Prepara la pasta! Prepara questo, prepara quello...!» Io, tutto quello che ho, preparo. Cucino sempre, di continuo, quasi per un’ora, finché proprio non crolla, che quasi cade, che non gliela fa neanche ad alzarsi dalla sedia e ad andare al letto. Ecco, succede perché lui è ubriaco proprio al massimo, quando rientra. Ma lo fa anche tuttora, non è che questo ... questo non è che è passato. Io ho ritirato la denuncia semplicemente perché, in carcere c’è stato, in comunità c’è stato ... noi non troviamo la soluzione. Quello era agli inizi...

*Omissis ....*

Pubblico ministero - Sì. Senta, quand’è che sono iniziate queste situazioni in famiglia? Teste, V [padre dell’imputato] - Ha iniziato da piccolo. Quando andava a scuola, già ha incominciato a bere. Però, dopo la violenza è venuta fuori quando già era ... Pubblico ministero - Di che anni parliamo?

Teste, V - Eh, adesso ... la violenza è venuta fuori sette o otto anni fa, penso. Pubblico ministero - Sette o otto anni fa? Teste, V - Sì. Perché ha incominciato a rompere tutto ... Pubblico ministero - Quindi, parliamo del 2010, 2011? Teste, V - Ha incominciato a rompere tutto a casa e ....

Pubblico ministero - E diciamo, questa violenza era nei confronti di chi? Teste, V - La violenza era nei confronti delle cose, più che altro. Dopo ci sono stati dei problemi ... dei casi, quando magari lui ha rotto delle cose e ha mandato mia moglie all’ospedale. Questo è stato ... Pubblico ministero - Quindi, anche nei confronti di sua moglie? Teste, V -



Sì, le ha tirato un quadro e l'ha presa al viso. Pubblico ministero - Ricorda degli episodi particolari? Teste, V - Episodi ... ecco, uno è questo e poi ci sono stati altri episodi che, non ricordo di preciso. Non ricordo bene però, casa praticamente è tutta rotta. Pubblico ministero - Va bene, evitiamo specifici ... Le volevo dire, lei è stato sentito a giugno del 2011. Cioè, questa condotta posta in essere da suo figlio è sempre rimasta...è sempre violenta, è sempre stata violenza, maltrattante nei confronti di tutta la famiglia? Teste, V - Sì. Di tutta la famiglia, sempre violenza. Praticamente, lui ha un dieci per cento, quando è buono, di una giornata. Nel novanta per cento, è sempre così, è sempre violento. Pubblico ministero - È sempre così? Teste, V - È sempre violento. Pubblico ministero - Quindi, voi alla fine vi siete decisi di denunciarlo, a gennaio ...? Teste, V - Eh, sì, abbiamo ...

Avv. Massei - Non c'erano mai state violenze? Teste, V - No. Difesa, Avv. Massei - Quindi, il suo comportamento, più che altro, era di rompere...

Teste, V - Sì. Difesa, Avv. Massei - ...di rompere mobilio, creare problemi... Teste, V - Però, poi è aumentato. È aumentato. È sempre peggio, adesso. Difesa, Avv. Massei - È sempre peggio. Teste, V È sempre andato peggio.

## 2) Il reato non risulta, secondo quanto emerge, prescritto

Infatti, l'imputazione come redatta dal pubblico ministero è di quelle c.d. «aperte», per le quali, fintanto la serie di atti delittuosi non abbia termine deve essere ravvisata l'unitarietà della condotta penalmente rilevante (principio affermato sin da Cassazione, Sez. 6, n. 2359 del 9 dicembre 1969). In tale prospettiva, la Corte ha anche affermato in tema di prescrizione che il reato in esame, «reato di durata», mutua la disciplina della prescrizione da quella prevista per i reati permanenti: con la conseguenza che per esso il decorso del termine di prescrizione avviene dal giorno dell'ultima condotta tenuta, la quale chiude il periodo consumativo iniziatosi con la condotta che, insieme alle precedenti, forma la serie minima di rilevanza (Sez. 6, n. 39228 del 23 settembre 2011, in motivazione e, da ultimo, Cassazione sez. 6 n. 52900 del 2016, che richiama quelle sopra citate).

## 3) Durante la commissione dei fatti l'imputato era in un grave stato di alcoldipendenza

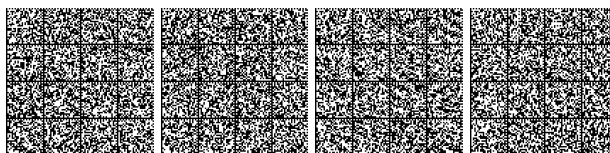
Salve le migliori specificazioni che verranno effettuate nel prosieguo, parlandosi qui per il momento, genericamente, di alcoldipendenza, gioverà osservare che di tale situazione risulta ampiamente la prova, per come emersa in dibattimento:

«... Giudice - Ma ascolti, il problema è che lui ... quindi mi pare di aver capito, secondo lei ma ... insomma, da quanto anche mi dice, come fatti storici, ha questa dipendenza dall'alcool? Teste, C - Dall'alcool Giudice - O anche da stupefacenti? Teste, C - È che dopo, magari, quando ha bevuto, se gli capita una canna, magari allora lo fa mangiare tanto tanto e si addormenta. Giudice - Ma lui ha fatto esami, è stato presso il Sert ...? Teste, C - Sì, sì. È stato presso il Sert, ha fatto comunità su comunità, in carcere ... di tutto. Quando ritorna dalle carceri, si ubriaca peggio ... Giudice - Va beh, va beh, questo ... Teste, C - E allora io ho detto: «Ritiro la querela perché, posso mandarlo in carcere pure ...» ... Giudice - Mi deve scusare, signora, abbia pazienza ... attualmente, lui quindi sta in queste condizioni che mi ha detto? Teste, C - Eh, sì. Giudice - E ci stava quando faceva questi comportamenti strani? Teste, C - Sì. Sì, adesso diciamo che, magari può darsi che per una settimana regge un pochino, sta più dentro casa ma poi, come esce, proprio ... non lo so com'è che non riesce a non bere. Perché noi non troviamo una soluzione ... Giudice - Quindi ... mi deve scusare, signora ... quindi, attualmente, lui non riesce a tenere, mi pare di aver capito, una ... come si può dire?, una ... una condotta di collaborazione per la cura, per una cura che potrebbe essere? Per l'astenersi ... Teste, C - Sì, perché ... esatto. Giudice - Quindi, le solite questioni del ... Teste, C - Sì, sì. Per esempio... Giudice - ... dei farmaci che vengono dati, il Sert...? Teste, C - Lui sta già al Sert. Poi, per un periodo non c'è stato più perché, noi glielo abbiamo impedito nel senso che, io ho detto al dott. P [responsabile medico del SERT] (fonetico): «È inutile che gli date le medicine, quando lui prende alcool e medicine insieme.» Giudice - Questa situazione particolare ce l'aveva nel 2011 o è andata peggiorando, più o meno... ? Teste, C. - È andata peggiorando. Giudice - È andata peggiorando? Teste, C - Sì. Giudice - Nel 2011 aveva possibilità di poter... Teste, C - No, magari in quel periodo non ci andava al Sert e quindi, dopo ha incominciato ad andare al Sert ma, dopo abbiamo visto che era peggio perché, lui beveva e prendeva le medicine. E allora ho litigato pure con il dott. P perché, gli ho detto: «Ma che gliele date a fare le medicine?! Viene che, è già ubriaco ...» Andava al Sert, già ubriaco e gli dava le medicine. «Ma non è giusto!», ho detto, perché dopo si metteva a predicare in mezzo alla strada ... Ecco quello che fa!

*Omissis ....*

c'è una ereditarietà, una tendenza ... Teste, C - Sì, sì, sì. Giudice - ... ci sono stati casi...? Teste, C - C'era mio padre. Mio padre. Giudice - Suo padre aveva questi problemi? Teste, C - Sì. Sì.

Teste, C - Il perito, per quello? Pubblico ministero - Esatto. Per verificare la ... Teste, C - Guardi, signor Giudice, lui di TSO ne ha fatti tre o quattro ... Giudice - Sì, ma... Teste, C - E il giorno dopo me lo hanno rimandato sempre a casa ecco allora io volevo sapere se era questo il caso e, invece di andare ... volevo ... volevo un attimino saperne un po' di più, sempre che suo figlio collabori, si faccia visitare, faccia fare l'analisi Teste, C - Va bene ma, anche se risulta



che fosse...che non è sano di mente, che risolviamo? Questo io dico... Giudice - Sì, ho capito ma... Teste, C - Cioè, noi, famiglia, che risolviamo? Giudice - ...io devo sapere... Eh, ho capito ma...io lo condanno, per cosa? Teste, C - No, non serve la condanna ... Giudice - Va beh, andiamo avanti. Teste, C - Non serve la condanna, per quello. L'ho ritirata, non serve ... Infatti le volevo domandare questo: quando ... anche A le vuole bene ...

Teste, C - Sì, sì. Giudice - E va beh, certo... Difesa, avv. Palma - ... è affettuoso ... Teste, C - Se sta bene, è affettuoso. È solo quando è ubriaco che non ci vuole ... cioè, che lui non vuole bene a (inc). È logico. Difesa, avv. Palma - Quindi, quando è lucido, non ha mai ... Teste, C - Ma lui ... il fatto è che ... Difesa avv. Palma - ... non è mai venuto contro di lei? Teste, C - Ieri era ubriaco fradicio, si cascava per terra ... la mattina lo vedi lucido, sta bene. È incredibile! *omissis* Difesa, avv. Palma - Diverse volte, volontariamente, è andato nella casa di cura (fonetico)? Teste, C - Sì, quello volontariamente. Lo ha fatto sempre per disintossicarsi ... Difesa, avv. Palma - È andato a diverse volte ... Teste, C - Sì. Difesa, avv. Palma - ... volontariamente e quindi ... Teste, C - Dopo però, è andato ... Giudice - Con quali risultati? Teste, C - Poi è andato a Rimini e poi ... da , a Rimini ... Giudice - Dopo c'è stato qualche risultato, anche temporaneo? Teste, C - Una settimana, ha firmato ed è venuto a casa! Giudice - Eh, lo so .... Teste, C - Perché non è obbligatoria! Pensi che, io saranno due mesi ... Giudice - Ha firmato perché, c'è il libero arbitrio .. Teste, C - ... sono andata a parlare al comune per dire ... siccome questo dà fastidio, fuori, dentro, anche i bambini si spaventano al parco, è logico, allora gli ho chiesto: «Ma voi, come Comune, non potete fare qualcosa per questi ragazzi che danno fastidio ...», magari una comunità obbligatoria, proprio dal Comune, no?, che parta. Mi ha detto: «Signora ...» ... Giudice - Sì, sì, ho capito ... lei lo sta Teste, C - ... «...ma siamo in democrazia...»... *omissis*.

Pubblico ministero - Beve. Quindi ha continuato, da quell'epoca in cui è stata fatta la denuncia di questi maltrattamenti ... non si è mai, diciamo, interrotto questo tipo di comportamento? Ha continuato ad ubriacarsi?

Teste, V [V , la sorella dell'imputato] - Il problema dell'alcool ce l'ha e quindi ... Pubblico ministero - Ce l'ha. Teste, V - ... non è che si risolve da un giorno ... Pubblico ministero - Ma è entrato in comunità ...? Teste, V - Sì, è entrato in tre o quattro comunità ma, fondamentalmente il suo problema è che, non vuole cambiare, non vuole andare in comunità. Perché, se tu per andare in comunità dici: «Lì non vado perché, non si fuma.» ... cioè, questo è sintomo proprio che tu non vuoi andare in comunità. L'unica comunità per lui è . Questa è la ... Oppure lo buttano fuori di casa ... perché poi lui, quando sta bene ... cioè, non è ...

Giudice - È difficile ... Teste, V - ... non è in grado di fare nulla.

Giudice - Come, «quando sta bene ...» ...mi scusi? Teste, V - Quando sta bene è una persona buona. Giudice - Certo, certo. Teste, V - Di carattere, non è uno ... Giudice - Certo, certo. Pubblico ministero - Aggressivo. Teste, V - Cioè, in mezzo ai delinquenti, lui se la fa sotto.

Giudice - Sì, ho capito. Teste, V - È quello il punto. Giudice - Evidentemente c'è qualcosa più forte di lui che ... Teste, V - C'è qualcosa più forte di lui che, non ... non riesce a ... Giudice - Ho capito.

*Omissis ...*

[rivolta alla madre in aula] Tanto A non cambierà mai, finché abita con voi. Cioè ... capito? Io lo dico per lui, non lo dico per te. Non cambierà mai! Finché ha una casa, chi gli passa ... Giudice - Beh, anche questo è un po' troppo assolutistico ... Teste, V - Giudice, questo è il mio pensiero però! Giudice - Anche questo è un po' troppo assolutistico. Sicuramente, nelle condizioni attuali, più o meno ha ragione lei. Teste, V - Ma non solo attuali. È da ... sei o sette anni che ho ragione io. Giudice - Lo so, lo so, lo so ... Teste, V - Ecco. Dopo capisco che ... Giudice - Però, in rerum natura insomma ... ecco ... cioè, anche quindi bisogna stare attenti ad essere troppo drastici, voglio dire. Anche ... ci sono casi di alcolisti anche gravi che, magari trovando una realizzazione in altri versi ... certo, sono un'aristocrazia, probabilmente. Il fondatore di IKEA è stato un alcolista e ha detto: «Io mi considero un alcolista...», adesso ... è morto a novanta anni...» «Sono un alcolista che si trattiene», nel senso che, più o meno ... insomma, no? Teste, V - Certo. Giudice - Ed ha avuto una vita realizzata, eccetera. Quindi, bisognerebbe stare attenti a non essere un po' troppo drastici. Certo, nella situazione che dice lei, probabilmente ...

Giudice - No, dicevo, la domanda ha un rilievo se c'è qualcuno che glielo da indebitamente ma, siccome il signore ha l'aspetto di un adulto, se va in un supermercato non è che gli chiedono il certificato di ... Pubblico ministero - No, no, no ... Teste, V [il padre] - Sì, ma fa anche delle prepotenze, dove va a comprare la roba, lui. Va al supermercato, quando è ubriaco ...

*Omissis ...*

Difesa, avv. Massei - Ma lui ha mai tentato di uscire da questa situazione? Cioè, ha mai tentato un recupero, una comunità? Teste, V - Sì, ci ha provato, è stato ... è andato in comunità ... Prima è andato a disintossicarsi in clinica ... In comunità e poi, ha firmato ed è uscito. Eh, non è che ... È maggiorenne, fa come vuole. Difesa, avv. Massei - Lui adesso, attualmente, che lei sappia, che farmaci assume? Cioè, assume antipsicotici? Teste, V - Sì, sì, sì. Sono cose che gli ha





ordinato in psichiatria. Difesa, avv. Massei - Quindi, attualmente è sotto farmaci ... Teste, V - Sotto farmaci ... però, lui beve. Beve comunque, lo stesso ... di conseguenza, lo danneggia, gli da fastidio. Diventa una mummia quando è così, non è che ... è irricognoscibile. Uno zombie, come lo vogliamo chiamare? Difesa, avv. Massei - Ma nei momenti di lucidità, in cui non è ubriaco ... Teste, V - Sì, è a ... Difesa, avv. Massei - ... come si comporta? Teste, V - Ma è il dieci per cento della giornata. Difesa, avv. Massei - Sì ... io le chiedo: come si comporta? Teste, V - Eh, si comporta bene. È un santo. Ma poco, eh! Solo in quel caso, altrimenti è ... Giudice - Ma ... scusi se mi intrometto ... ci sono dei medicinali, in questo caso, che se presi, adesso non so quale periodo abbiano, di efficacia ... ci sono dei medicinali che, se presi, e sottolineo se, il soggetto, se tocca un goccio d'alcool, si sente malissimo. Teste, V - E in effetti lui, quando prendeva questi e poi beveva, andava in coma. Cadeva per terra. Giudice - Quindi lei mi dice che, non riusciva neanche a trattenere la sua sete di alcool, neppure rispetto a questi farmaci che, sono ben ... i cui effetti lui ben sapeva? Cioè, nel senso che si sta malissimo, dopo. Teste, V - Eh, lo so. Lui non riusciva, no. Giudice - Va bene. Perché questo è un quadro di ... Teste, V - In una giornata, otto volte è svenuto. Così, è andato giù, a terra, per otto volte. Giudice - Sì. No, perché molti che soffrono di problemi di alcolismo, nella misura in cui prendono questi medicinali che, hanno un effetto forte ... Teste, V - Attacco epilettico. Così, attacchi epilettici. Giudice - ... eh, hanno un effetto forte ... Teste, V Fortissimo. Giudice - ... si astengono, non possono neanche prendere, che ne so, dei dentifrici in cui c'è un po' di alcool, queste cose qua, a questi livelli. Però, diciamo che, era più forte la ... Teste, V - La voglia di bere. Giudice - ... la tendenza? Non riusciva ...? Teste, V - No. Giudice - Non riusciva, pur sapendo questi effetti... Teste, V - Pur sapendo di stare male.

Più di 20 anni fa, e precisamente il 21 marzo 1997, il pretore di Fabriano rimetteva gli atti alla Corte costituzionale su questioni parzialmente uguali a quelle che in questa sede tornano ad emergere, anche se, come si andrà a spiegare, altre se ne aggiungono.

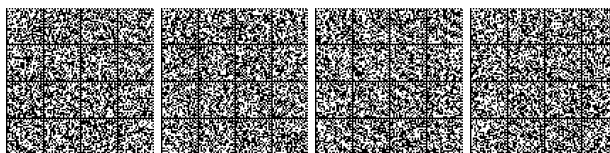
Questi erano gli assunti principali dell'ordinanza:

L'imputato era inserito in regime residenziale presso un centro comunitario per un programma psicoterapeutico di recupero dalla durata di circa due anni, ormai trascorsi; alcuni dei testi sentiti, nonché, in maniera più precisa, lo stesso imputato, dichiaravano che quest'ultimo nel periodo oggetto dell'imputazione era soggetto dedito all'alcool ed agli stupefacenti, ed era sovente in preda agli effetti di tali sostanze (anzi, per la precisione l'imputato sottolinea essersi trattato di un periodo di «buio assoluto» nella propria vita in cui i ricordi sono pressoché nulli);

Sulla base di ciò, veniva eccepito lo stato di cronica intossicazione sia da alcool che da sostanze stupefacenti, ed il pretore provvedeva a disporre perizia sul punto. Il perito nominato rispondeva ai quesiti a lui posti specificando che, non avendo potuto visionare, perché non esistente, alcun riscontro di natura clinica o di altra natura sullo stato dell'imputato nel periodo preso in considerazione, non era in grado di rispondere in alcun modo ai quesiti propostigli, e cioè in sostanza se egli fosse o meno in istato di cronica intossicazione nel periodo in cui sono stati contestati i fatti criminosi. Precisava il cattedratico che i tipi di riscontro ai quali faceva riferimento erano, per l'appunto, i referti clinici, quelli relativi ad analisi di laboratorio e, laddove non fosse passato molto tempo, anche l'esame dei capelli del periziando. Mancando, come detto, referti clinici e di laboratorio ed essendo anche passato un periodo di tempo eccessivo anche per poter esperire l'analisi del capello, il semplice esame clinico «ora per allora» non poteva dar luogo ad alcun risultato certo. A maggiore chiarimento della propria risposta, tuttavia il perito precisava che uno stato di cronica intossicazione da alcool o da stupefacenti può anche essere reversibile nei seguenti termini: tanto più un soggetto è giovane (e pertanto, in migliori condizioni fisiche generali) tanto più lo stato di cronica intossicazione avrà possibilità di reversibilità, la quale d'altro canto sarà tanto più frequente quanto «meno grave» sarà lo stato d'intossicazione. Altre variabili decisive ai fini della diagnosi erano costituite, secondo la valutazione del perito, dal tipo di sostanza. Concludeva il perito affermando trattarsi di elementi discriminanti validi tanto per la diagnosi richiesta quanto per fissare lo spartiacque tra la cronica intossicazione e l'abituale assunzione di alcool o sostanze stupefacenti.

Tali essendo le conclusioni del perito, osservava il Giudice rimettente che ciò non concordava affatto con quanto costituiva *jus receptum* secondo numerose e mai difformi sentenze della Cassazione a partire dagli anni 40 e 50 (ed ancora prima, a partire dalla stessa relazione al codice penale). Secondo tale orientamento, com'è noto, la cronica intossicazione da alcool o da sostanze stupefacenti deve avere, per rilevare ai sensi dell'art. 95 del codice penale, caratteristiche di permanenza. Inoltre, il principale criterio di distinzione tra l'intossicazione cronica e lo stato di cui all'art. 94 del codice penale sempre secondo tale orientamento costante, starebbe nel fatto che mentre la prima costituisce uno stato non reversibile, lo stato di cui all'art. 94 del codice penale avrebbe per l'appunto la caratteristica di non essere irreversibile.

Giovava invece notare come la relazione peritale trovasse ampio riscontro con le posizioni di gran parte della scienza medico-legale nonché della dottrina penalistica. Si osservava, tra l'altro, da parte di taluni autori medico-legali, che uno stato permanente ed irreversibile di alterazione cerebrale si ravvisava solo nella rara demenza alcolica. Al contrario, quelle psicosi alcoliche che più frequentemente insorgono nel corso dell'intossicazione cronica (*delirium*



tremens, allucinosi, ecc.) sono suscettibili di guarigione, anche in breve periodo di tempo. Altri autori di formazione medica osservavano, poi, con riguardo all'azione degli stupefacenti, che la definizione stessa di «intossicazione cronica da sostanze stupefacenti» non aveva ragion d'essere, in quanto non si rinviene una sindrome strutturale connessa con l'azione del tossico. Non è infatti in essa riscontrabile una patologia di rilievo somatico, psicologico e psichiatrico con caratteristiche di permanenza ed osservabile anche oltre la cessazione dell'abuso, dando luogo a parametri di rilievo nosografico.

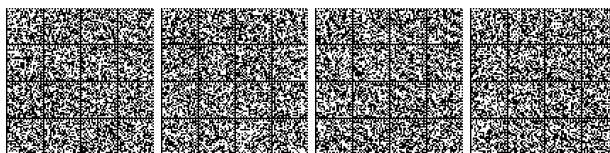
Non riteneva il pretore che potesse risolversi il problema insorto né facendo ricorso al disposto dell'art. 530, terzo comma del codice di procedura penale nel ricorrendo al principio secondo il quale il giudice è pur sempre *peritus peritorum*. Ed infatti, in relazione alla speciale declaratoria prevista dall'art. 530 del codice di procedura penale, la norma in questione prevede un dubbio che presuppone pur sempre l'idonea sussistenza di una causa di non punibilità che si legittimi, anche sotto il profilo costituzionale, sia quando viene ad escludere sia quando conferma la punibilità. Nel caso in esame, contestandosi la sussistenza stessa delle basi scientifiche poste a distinzione tra le due ipotesi di cui, rispettivamente, agli articoli 94 e 95 del codice penale, viene meno qualsiasi possibilità di fondare il dubbio, che deve pur sempre riguardare qualcosa di ben identificabile, anche se nella concreta fattispecie non identificato. Preso quale elemento di comparazione, l'accertamento della malattia mentale che dà luogo all'infermità di cui all'art. 88 del codice penale può essere difficile, ma la malattia mentale costituisce una nozione ineliminabile per la scienza medica: non così, ovviamente, per le nozioni di cui agli articoli 94 e 95 del codice penale.

Circa, poi, la possibilità per il giudice di non tener conto dei risultati della perizia, uniformandosi alla trattativa interpretazione di cui s'è fatto cenno, non v'era modo di farlo correttamente, nel momento in cui si poneva in discussione la validità stessa del concetto sotteso agli articoli 94 e 95 del codice penale ed in sostanza si fa rientrare la predetta disciplina nei principi generali di cui all'art. 88 del codice penale. Né poteva dirsi, ancora, che in tal modo si venisse ad eliminare, in pratica, la categoria dell'*actio libera in causa*, che ha trovato anche, in qualche modo, accoglimento nel diritto positivo - avendo tra l'altro superato censure di legittimità costituzionale - laddove, in ogni caso, si ammetteva l'imputabilità di chi volontariamente si ubriaca. La reiterazione dell'assunzione, che è necessariamente sottesa ad un'infermità di mente provocata da alcool o da stupefacenti, appariva, fra l'altro, inconciliabile con il concetto stesso di *actio libera in causa*. Ciò a meno di non voler far scadere tale concetto ad una mera (grossolana) finzione giuridica, che in tal caso sarebbe venuta con maggiore forza ad implicare gravi problemi di costituzionalità. In altre parole, si sarebbe giunti alla costruzione, inaccettabile sotto il profilo costituzionale, secondo il quale il tossicodipendente o l'alcooldipendente verrebbe punito - a prescindere da qualsiasi indagine sullo stato in cui ha commesso l'azione - per il solo fatto di una scelta, necessariamente remota nel tempo, scelta tra l'altro che non aveva ad oggetto di cadere nello stato di intossicazione, bensì di iniziare la singola assunzione di sostanza che aveva dato il via alla reiterazione e poi alla tossicodipendenza ed alcooldipendenza.

Non sottaceva il pretore rimettente i gravissimi problemi di difesa sociale e d'ordine pubblico che sono coinvolti nella scelta di una normativa penale improntata a criteri di rigosità, ma osservava che paradossalmente queste esigenze avevano una più logica e coerente (ancorché inaccettabile per il nuovo assetto dei valori costituzionali) risposta nel quadro unitariamente repressivo, anche sul versante dell'applicazione della pena, del codice penale del 1930. Attualmente invece la normativa del settore, rigorosa nei principi di imputabilità, non trovava alcun riscontro sul versante dell'applicazione della pena, con vistosissime deroghe soprattutto nel regime carcerario: queste si ai limiti della costituzionalità, in quanto trovavano il loro presupposto nella «punizione» di un soggetto perfettamente imputabile e che, di fatto, rischiavano di perdere qualsiasi portata sanzionatoria.

Né ci si poteva discostare in maniera logicamente corretta dalle risultanze peritali, ammettendo la causa di non punibilità solo a fronte di uno stato irreversibile di degenerazione e disfacimento fisico. Non sussisteva idonea motivazione a tale difforme orientamento, se non quella che in pratica presupponeva l'eliminazione stessa della perizia in fattispecie del genere, con una valutazione circa l'intossicazione cronica demandata - in sostanza - al solo giudice, dal momento che era risaputo quali sono le riserve della scienza medica sul punto.

Rilevava pertanto il pretore rimettente che gli articoli 94 e 95 del codice penale i quali avrebbero dovuto trovare applicazione in via alternativa nella fattispecie in esame, ponevano una questione non manifestamente infondata di illegittimità costituzionale, per contrasto: a) con l'art. 3 della Costituzione ed il criterio di ragionevolezza che ne è il corollario, dal momento che pongono una differenziazione insussistente, non potendo trovare alcun tipo di obiettiva specificazione; b) con l'art. 111 della Costituzione, che impone che tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati, laddove la motivazione circa l'imputabilità o meno, alla stregua degli articoli 94 e 95 del codice penale, non potrebbe trovare alcuna effettiva esplicazione, risolvendosi in formule stereotipe, incongrue e contraddittorie.



Con sentenza n. 114/1998 del 9-16 aprile 1998, la Corte costituzionale riteneva non fondata la questione. Il ragionamento della Corte aveva i seguenti snodi:

a) Era da ammettersi che il sindacato di legittimità costituzionale poteva esplicarsi tutte le volte in cui la scelta legislativa si palesi in contrasto con quelli che ne dovrebbero essere i sicuri riferimenti scientifici o la forte rispondenza alla realtà delle situazioni che il legislatore ha inteso definire. Nella materia del diritto penale, anzi, questo specifico riscontro di costituzionalità deve essere compiuto con particolare rigore, per le conseguenze che ne discendono sia per la libertà dei singoli che per la tutela della collettività.

b) Occorreva tuttavia, per pervenire ad una declaratoria di illegittimità costituzionale, che i dati sui quali la legge riposa fossero incontrovertibilmente erronei o raggiungessero un tale livello di indeterminatezza da non consentire in alcun modo una interpretazione ed una applicazione razionali da parte del giudice. Il che non accadeva per gli articoli 94 e 95 del codice penale del 1930.

c) Ammetteva la Corte che «indubbiamente» la disciplina legislativa vigente per la materia in esame non trovava nella dottrina psichiatrica e medico-legale una base sicura, e dava atto dell'esistenza di voci critiche, tuttavia alcuni studiosi trovavano la distinzione tra le fattispecie dell'art. 94 e dell'art. 95 come concettualmente chiara, pur non essendo sempre suscettibile di agevole diagnosi.

d) Ammetteva, ancora, la Corte, che sull'imputabilità e semi-imputabilità dell'alcooldipendente e del tossicodipendente la dottrina medico-legale seguiva diverse opzioni e che effettivamente si era domandata se lo stato definito dalla legge come intossicazione cronica, a prescindere da un suo confinamento a situazioni marginali o rare (come affermato dall'Avv. dello Stato nel giudizio innanzi alla Corte stessa), fosse realmente identificabile attraverso i requisiti della permanenza e della irreversibilità, su cui si fondava una lunga e costante interpretazione giurisprudenziale. Ciò non era sufficiente per affermare il carattere di palese irragionevolezza delle due norme, come ipotizzato dal giudice rimettente.

e) La giurisprudenza ordinaria, e segnatamente la giurisprudenza di legittimità, si era attestata da alcuni decenni e senza apprezzabili divergenze su una interpretazione che si presentava con caratteri di certezza e di uniformità nella identificazione dei requisiti della cronica intossicazione da alcool o da sostanze stupefacenti. Secondo tale giurisprudenza, per potersi correttamente invocare lo stato di intossicazione cronica occorre una alterazione non transitoria dell'equilibrio biochimico del soggetto tale da determinare un vero e proprio stato patologico psicofisico dell'imputato e, dunque, una corrispondente e non transitoria alterazione dei processi intellettivi e volitivi. Ciò significa che l'accertamento dell'imputabilità vien fatto ruotare in ogni caso attorno ad un concetto di «infermità» necessariamente riconducibile, sul piano gnoseologico, ai mutevoli contributi dell'esperienza clinica, cercando in tal modo di dissolvere proprio quei rischi di aperta contraddizione tra scienza e norma sui quali il giudice *a quo* ha fondato le proprie censure.

f) D'altra parte gli articoli 94 e 95 del codice penale erano inseriti in modo organico - e indubbiamente coerente nel proprio interno - in un sistema completo, quale è quello che il codice penale del 1930 ritenne di dover istituire per l'affermazione od esclusione dell'imputabilità penale dei soggetti che abbiano commesso il reato in stato di ubriachezza o sotto l'azione di sostanze stupefacenti. Sistema notoriamente ispirato a intenti di prevenzione generale improntati a grande rigore, che escludeva, ai sensi degli articoli 92, primo comma, e 93, qualsiasi esclusione o attenuazione di pena per i reati commessi in stato di ubriachezza o sotto l'azione di sostanze stupefacenti, al contrario del codice Zanardelli, e sottoponendo ad eguale regime penale tanto l'ubriachezza (o assunzione di sostanze stupefacenti) volontaria quanto quella meramente colposa. Sistema di grande rigore, osservava la Corte, che era tuttavia passato indenne proprio sotto il vaglio della irragionevolezza sin da quando la sua illegittimità costituzionale fu prospettata da una pluralità di ordinanze di rimessione (veniva richiamata la sentenza n. 33 del 1970). Le restanti disposizioni, tra cui quelle denunciate, di tale sistema erano un corollario di quel nucleo essenziale e primario. È ovvia infatti la libertà del legislatore di segnare con una circostanza aggravante - come nell'art. 94 - il volontario ed abituale riprodursi di quello stato che è già parificato dall'art. 92 al reato commesso in condizioni di normalità mentale; ed è d'altra parte opportuno, proprio in relazione al sistema di rigore instaurato con la sancita irrilevanza penale dello stato tossico acuto, l'aver espressamente escluso che una intossicazione cronica, e cioè non più dominabile dal soggetto, possa dar vita a quella severa parificazione.

g) In definitiva, per la Corte, rimane centrale il riferimento alla colpevolezza o meno del soggetto quello che deve permettere di distinguere, dal punto di vista della volontà del legislatore e per le conseguenze dalla legge previste, la intossicazione acuta da quella cronica: colpevole quella acuta, sia pure dandosi spazio a tutti i trattamenti di recupero e agli altri provvedimenti ritenuti adeguati sul piano dell'applicazione e dell'esecuzione delle pene; incolpevole, o meno colpevole, quella cronica, sia pure attraverso il passaggio, nell'ipotesi della pena soltanto diminuita, per la discussa e discutibile figura della semi-imputabilità.



h) Le censure del pretore rimettente sull'impossibilità di motivare adeguatamente seguivano la sorte delle censure sull'irragionevolezza, essendo quest'ultima negata, come si è visto, dalla Corte.

Tanto la sentenza della Corte venne (quasi sempre in maniera grossolana) pubblicizzata dai media, tanto essa fu senza particolare seguito a livello giurisprudenziale e dottrinale (salvo, su questo versante, i più immediati commenti).

Prendendo atto di ciò, se ne dovrebbe dedurre come la pronuncia della Corte di 20 anni orsono, promanante soggettivamente, quale redattore, da uno dei migliori, se non il migliore, esperto della materia, ed alla quale va dato atto di una certa moderazione ed equilibrio nel trattarla, oltre all'inegabile ampio retroterra di cultura giuridica, «regga» nonostante il passare del tempo, anche poggiando sulle naturali evoluzioni del sapere scientifico e, come espressamente rileva su «... un concetto di "infermità" necessariamente riconducibile, sul piano gnoseologico, ai mutevoli contributi dell'esperienza clinica, cercando in tal modo di dissolvere proprio quei rischi di aperta contraddizione tra scienza e norma sui quali il giudice *a quo* ha fondato le proprie censure...».

Non sembra, però, che i «mutevoli contributi dell'esperienza clinica» siano stato utili oggetto di aggiornamento nei 20 anni e passa trascorsi dai primi dubbi del pretore fabrianese.

Vediamo un poco cosa ci dice, ad es., una sentenza, sicuramente non isolata, della Cassazione, sul tema, ed abbastanza recente «.... Nè, del resto, può tralasciarsi di considerare, al riguardo, il risalente principio secondo cui l'abuso di alcool o di sostanze stupefacenti influisce sulla capacità di intendere e di volere solo se ed in quanto, per il suo carattere ineliminabile e per l'impossibilità di guarigione, provoca alterazioni psicologiche permanenti, tali da far apparire indiscutibile che ci si trova di fronte ad una vera e propria malattia, dovendosi escludere dal vizio di mente di cui agli articoli 88 e 89 codice penale la presenza di anomalie e forme di degenerazione del sentimento non conseguenti ad uno stato patologico (Sez. 1, n. 3191 del 24 gennaio 1992, dep. 18 marzo 1992, Rv. 189660)....». Così Cassazione Sez. 6, Sentenza n. 47078 del 2013: veramente notevole che, nell'alveo di un giudice monofilattico nel cui seno tutto si evolve, alcuni dicono anche troppo, ci siano però delle certezze granitiche, che saltano a piè pari quanto riportato dal un professore di tossicologia forense ad un giudice fabrianese, vale a dire, ricordiamo, che «uno stato di cronica intossicazione da alcool o da stupefacenti può anche essere reversibile nei seguenti termini: tanto più un soggetto è giovane (e pertanto, in migliori condizioni fisiche generali) tanto più lo stato di cronica intossicazione avrà possibilità di reversibilità, la quale d'altro canto sarai tanto più frequente quanto «meno grave» sarà lo stato d'intossicazione ....» (cfr. ordinanza sopra ampiamente citata).

Nessun «... carattere ineliminabile» ovvero «impossibilità di guarigione» sono necessari alla cronica intossicazione, come si vede.

E, più in dettaglio, possiamo riferirci all'«Estratto da Manuale diagnostico e statistico dei disturbi mentali, Quinta edizione, DSM-5 - Ed. italiana, 2014, Milano».

Disturbi correlati a sostanze. Il disturbo psicotico indotto da sostanze/farmaci, il *delirium* indotto da sostanze/farmaci e l'intossicazione da sostanze sono distinti dal disturbo psicotico breve per il fatto che una sostanza (per es., una sostanza di abuso, un farmaco, l'esposizione a una tossina) è giudicata essere correlata eziologicamente ai sintomi psicotici (si veda «Disturbo psicotico indotto da sostanze/farmaci» più avanti in questo capitolo).

Disturbo psicotico indotto da sostanze/farmaci

Criteri diagnostici

A. Presenza di uno o entrambi dei seguenti sintomi:

1. Deliri.
2. Allucinazioni.

B. Vi è evidenza dalla storia, dall'esame obiettivo o da riscontri di laboratorio di entrambe le condizioni 1) e 2):

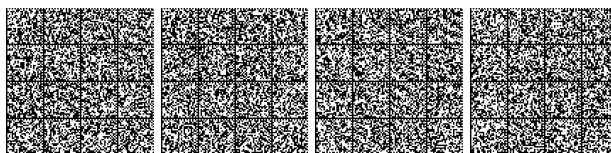
1. I sintomi del Criterio A si sono sviluppati durante o poco dopo l'intossicazione o l'astinenza da sostanze oppure successivamente all'esposizione a un farmaco.

2. La sostanza/farmaco coinvolta/o è in grado di produrre i sintomi di cui al Criterio A.

C. Il disturbo non è meglio spiegato da un disturbo psicotico che non è indotto da sostanze/farmaci. Il tipo di evidenza di un disturbo psicotico indipendente potrebbe comprendere ciò che segue:

I sintomi hanno preceduto l'esordio dell'uso di sostanze/farmaci; i sintomi persistono per un consistente periodo di tempo (per es., circa un mese) dopo la cessazione dell'astinenza acuta o di una grave intossicazione; oppure vi sono altre evidenze di un disturbo psicotico indipendente non indotto da sostanze/farmaci (per es., una storia di episodi ricorrenti non correlati a sostanze/farmaci).

D. Il disturbo non si verifica esclusivamente nel corso di un *delirium*.



E. Il disturbo causa disagio clinicamente significativo o compromissione del funzionamento in ambito sociale, lavorativo o in altre aree importanti.

Nota: Questa diagnosi dovrebbe essere posta in luogo di una diagnosi di intossicazione da sostanze o di astinenza da sostanze solo quando i sintomi di cui al Criterio A predominano nel quadro clinico e quando sono sufficientemente gravi da giustificare attenzione clinica.

Nota di codifica: I codici ICD-9-CM e ICD-10-CM per i disturbi psicotici indotti da [specifica sostanza/farmaco] sono indicati nella tabella sottostante. Da notare che i codici ICD-10-CM dipendono dalla presenza/assenza di un disturbo da uso di sostanze in comorbilità per la stessa classe di sostanze. Se un disturbo da uso di sostanze lieve è in comorbilità con il disturbo psicotico indotto da sostanze, la codifica nella 4ª posizione è «1» e il clinico dovrebbe registrare «disturbo da uso di [sostanza] lieve» prima del disturbo psicotico indotto da sostanze (per es., «disturbo da uso di cocaina lieve con disturbo psicotico indotto da cocaina»). Se un disturbo da uso di sostanze moderato o grave è in comorbilità con il disturbo psicotico indotto da sostanze, la codifica nella 4ª posizione è «2» e il clinico dovrebbe registrare «disturbo da uso [di sostanza] moderato», o «disturbo da uso di [sostanza] grave», in base alla gravità del disturbo da uso di sostanze in comorbilità.

Se non vi è comorbilità con un disturbo da uso di sostanze (per es., dopo l'uso pesante di una sostanza, avvenuto una sola volta), allora la codifica nella 4ª posizione è «9» e il clinico dovrebbe registrare solo il disturbo psicotico indotto da sostanze.

#### Caratteristiche diagnostiche

Le caratteristiche essenziali del disturbo psicotico indotto da sostanze/farmaci sono allucinazioni e/o deliri rilevanti (Criterio A) che si giudica siano dovuti agli effetti fisiologici di una sostanza/farmaco (cioè una sostanza di abuso, un farmaco, o l'esposizione a una tossina) (Criterio B). Le allucinazioni che l'individuo riconosce essere indotte da sostanze/farmaci non sono qui comprese e dovrebbero invece essere diagnosticate come intossicazione da sostanze o astinenza da sostanze con lo specificatore di accompagnamento «con alterazioni percettive» (si applica all'astinenza da alcol; intossicazione da cannabis; astinenza da sedativi, ipnotici o ansiolitici; e intossicazione da stimolanti).

Un disturbo psicotico indotto da sostanze/farmaci si distingue da un disturbo psicotico primario considerando l'insorgenza, il decorso e altri fattori. Per le sostanze di abuso, ci deve essere evidenza dalla storia, dall'esame obiettivo, o da riscontri di laboratorio dell'uso di sostanze, di intossicazione, o di astinenza. I disturbi psicotici indotti da sostanze/farmaci insorgono durante o poco dopo l'esposizione a un farmaco oppure in seguito all'intossicazione o all'astinenza da sostanze, ma possono persistere per settimane, mentre i disturbi psicotici primari possono precedere l'esordio dell'uso di sostanze/farmaci o possono verificarsi durante periodi di astinenza prolungata. Una volta iniziati, i sintomi psicotici possono continuare tanto a lungo quanto continua l'uso di sostanze/farmaci. Un'altra considerazione è la presenza di caratteristiche che sono atipiche per un disturbo psicotico primario (per es., età di esordio o decorso atipici). Per esempio, la comparsa di deliri *ex novo* in una persona superiore ai 35 anni di età senza una storia conosciuta di un disturbo psicotico primario dovrebbe suggerire la possibilità di un disturbo psicotico indotto da sostanze/farmaci. Persino una storia pregressa di un disturbo psicotico primario non esclude la possibilità di un disturbo psicotico indotto da sostanze/farmaci. Al contrario, i fattori che indicano che i sintomi psicotici sono meglio spiegati da un disturbo psicotico primario comprendono la persistenza di sintomi psicotici per un consistente periodo di tempo (cioè 1 mese o più) dopo la fine di un'intossicazione da sostanze o di un'astinenza acuta da sostanze oppure in seguito alla cessazione dell'uso di un farmaco; o una storia di precedenti disturbi psicotici primari ricorrenti. Devono essere considerate altre cause di sintomi psicotici anche in un individuo con intossicazione o astinenza da sostanze, perché i problemi da uso di sostanze non sono infrequenti anche fra individui con disturbi psicotici non indotti da sostanze/farmaci.

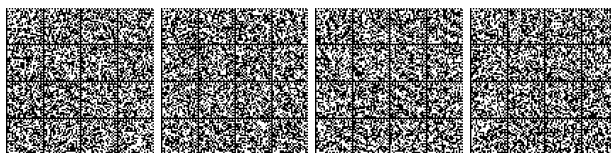
In aggiunta alle cinque aree di domini sintomatologici identificate nei criteri diagnostici, la valutazione dei domini sintomatologici di cognitivtà, depressione e mania è fondamentale al fine di porre distinzioni d'importanza critica tra i vari disturbi dello spettro della schizofrenia e altri disturbi psicotici.

#### Prevalenza

La prevalenza del disturbo psicotico indotto da sostanze/farmaci nella popolazione generale è sconosciuta. Tra il 7 e il 25% di individui che manifestano un primo episodio di psicosi nei vari contesti viene riportato avere un disturbo psicotico indotto da sostanze/farmaci.

#### Sviluppo e decorso

L'inizio del disturbo può variare in modo considerevole in relazione alla sostanza. Per esempio, fumare una dose elevata di cocaina può produrre una psicosi entro alcuni minuti, mentre possono essere necessari giorni o settimane di uso di dosi elevate di alcol o sedativi per produrre una psicosi. Il disturbo psicotico indotto da alcol, con



allucinazioni, di solito si verifica soltanto dopo l'assunzione prolungata e quantitativamente importante di alcol in individui che hanno un disturbo da uso di alcol da moderato a grave, e le allucinazioni sono generalmente di natura uditiva.

Disturbi psicotici indotti da amfetamine e cocaina condividono caratteristiche cliniche simili. Poco dopo l'uso di amfetamine o di agenti simpaticomimetici dotati di simili attività farmacodinamiche, possono rapidamente svilupparsi deliri di persecuzione.

Le allucinazioni riguardanti cimici o parassiti che strisciano sulla o sotto la pelle (formicolii) possono causare lesioni da gratta mento o estese escoriazioni della pelle.

Il disturbo psicotico indotto da cannabis può svilupparsi poco dopo l'uso di cannabis a dosi elevate, e di solito comporta deliri di persecuzione, ansia marcata, labilità emotiva e depersonalizzazione. Il disturbo di solito si risolve entro un giorno ma in alcuni casi può persistere per alcuni giorni.

Il disturbo psicotico indotto da sostanze/farmaci può a volte persistere quando l'agente causale viene rimosso, cosicché può essere inizialmente difficile distinguerlo da un disturbo psicotico indipendente. È stato riportato che agenti come amfetamine, fenciclidina e cocaina provocano stati psicotici temporanei che possono a volte persistere per settimane o più, nonostante la rimozione dell'agente e il trattamento con farmaci neurolettici. In età più avanzata, una polifarmacoterapia per condizioni mediche e l'esposizione a farmaci per parkinsonismo, per malattie cardiovascolari e altri disturbi medici può essere associato a una maggiore probabilità di psicosi indotta da farmaci prescritti rispetto a quella di psicosi indotta da sostanze di abuso.

#### Marker diagnostici

Con sostanze di cui sono disponibili dosaggi ematici pertinenti (per es., livello di alcol nel sangue, altri livelli ematici quantificabili come la digossina), la presenza di un dosaggio coerente con la tossicità può aumentare la certezza diagnostica.

#### Conseguenze funzionali del disturbo psicotico indotto da sostanze/farmaci.

Il disturbo psicotico indotto da sostanze/farmaci è tipicamente gravemente disabilitante e di conseguenza viene osservato più frequentemente in pronto soccorso, in quanto gli individui vengono spesso condotti nel contesto dell'urgenza/emergenza quando esso si verifica. Tuttavia, la disabilità è tipicamente autolimitata e si risolve con la rimozione dell'agente causale.

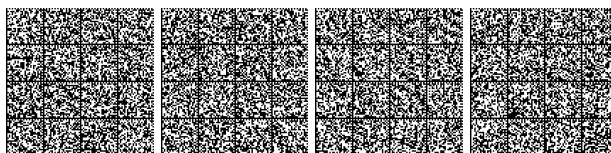
Nel DSM-5, le sostanze di abuso sono raggruppate in nove categorie - alcol; caffeina; cannabis; allucinogeni (che includono PCP [fenciclidina], LSD [diethylamide-25 dell'acido lisergico], e MDMA [3,4 metilenediossimetamfetamina]; inalanti; oppiacei; sedativi, ipnotici e ansiolitici; stimolanti (che comprendono amfetamina e cocaina) e tabacco - ma sono utilizzati dei criteri simili per descrivere il loro abuso.

Ciò che gli autori non hanno conservato è la distinzione del DSM-IV tra uso di sostanze e dipendenza da sostanze.

Secondo il DSM-IV, a un individuo veniva diagnosticata la dipendenza da sostanze piuttosto che l'abuso di sostanze in base alla tolleranza, l'astinenza, l'utilizzo di una sostanza in quantità maggiori o per un periodo più lungo di quanto previsto, e il desiderio di smettere o tentativi infruttuosi di ridurre l'uso (APA, 2000, p. 197). Gli autori del DSM-5 erano preoccupati per il fatto che i criteri di dipendenza da sostanze non possono distinguere tra una persona con dipendenza farmacologica, tolleranza e astinenza - una conseguenza prevedibile per qualcuno cui vengono prescritte dosi di mantenimento, per esempio metadone o benzodiazepine - e una persona che ha maturato una dipendenza fisiologica da abuso di sostanze. In altre parole, essi credevano che le precedenti versioni del DSM non avessero preso adeguatamente in considerazione le intenzioni di una persona che utilizza una sostanza potenzialmente d'abuso. Questo cambiamento nel DSM-5 corregge un problema che si vede spesso nella pratica clinica. Uno psichiatra potrebbe fare diagnosi a un paziente di «dipendenza iatrogena da oppiacei con dipendenza fisiologica», una diagnosi che, nel DSM-IV, non c'era, ma che tuttavia caratterizza chiaramente l'utilizzo di sostanze da parte di un paziente. Il DSM-5 consente di risolvere tale problema rimuovendo le diverse categorie di dipendenza da sostanze.

Il DSM-5, invece, fornisce le categorie di utilizzo, intossicazione e astinenza, insieme alle categorie di disturbi mentali correlati a sostanze. Anche se i criteri sono distinti per ciascuna sostanza, essi seguono lo schema generale stabilito per l'alcol.

La diagnosi di disturbo da uso di alcol richiede almeno due dei seguenti sintomi in un periodo di dodici mesi: tolleranza; astinenza; bere più alcol o per un periodo più lungo di quanto fosse nelle intenzioni; tentativi falliti di ridurre o cessare l'uso; impiegare una gran quantità di tempo in attività necessarie a procurarsi l'alcol o per recuperare dai suoi effetti; craving; uso ricorrente che causa fallimento nell'adempiere ai principali obblighi di ruolo; uso continuato nonostante la sua associazione a problemi interpersonali; riduzione o abbandono di importanti attività



sociali, lavorative o ricreative a causa del consumo di alcol; uso ricorrente in situazioni che sono fisicamente pericolose o uso continuativo nonostante la consapevolezza che l'alcol provoca o aggrava un problema fisico o psicologico.

Secondo il dsm 5

Così si individua

Intossicazione da alcol

A. Recente ingestione di alcol.

B. Comportamento problematico clinicamente significativo o cambiamenti psicologici (per es., comportamento sessuale inappropriato o aggressivo, labilità dell'umore, capacità critica compromessa) che si sviluppano durante, o poco dopo, l'ingestione di alcol.

C. Uno (o più) dei seguenti segni o sintomi, che si sviluppano durante, o poco dopo, l'uso di alcol:

1. Eloquio inceppato.
2. Mancanza di coordinazione.
3. Andatura instabile.
4. Nistagmo.
5. Compromissione dell'attenzione o della memoria.
6. Stupor o coma.

D. I segni o sintomi non sono attribuibili a un'altra condizione medica e non sono meglio spiegati da un altro disturbo mentale, compresa un'intossicazione da altra sostanza.

Astinenza da alcol 15

Nota di codifica: Il codice ICD-9-CM è 303.00. Il codice ICD-10-CM dipende dal fatto che vi sia, o non vi sia, un disturbo da uso di alcol in comorbidità. Se vi è un disturbo da uso di alcol lieve in comorbidità, il codice ICD-10-CM è F10.129 e se vi è un disturbo da uso di alcol moderato o grave in comorbidità, il codice ICD-10-CM è F10.229. Se non vi è un disturbo da uso di alcol in comorbidità, allora il codice ICD-10-CM è F10.929.

*Delirium*

A. Un'alterazione dell'attenzione (cioè ridotta capacità di dirigere, focalizzare, mantenere e spostare l'attenzione) e della consapevolezza (ridotta capacità di orientamento nell'ambiente).

B. L'alterazione si sviluppa in un periodo di tempo breve (generalmente da ore ad alcuni giorni), rappresenta un cambiamento rispetto al livello base dell'attenzione e della consapevolezza, e tende a presentare fluttuazioni della gravità nel corso della giornata.

... *omissis* ...

Una ulteriore modificazione cognitiva (per es., deficit di memoria, disorientamento, linguaggio, capacità visuo-spaziale o percezione).

D. Le alterazioni dei Criteri A e C non sono meglio spiegate da un altro disturbo neurocognitivo preesistente, stabile o in evoluzione e non si verificano nel contesto di un livello di attivazione gravemente ridotto, come il coma.

E. Vi sono evidenze, fondate sull'anamnesi, sull'esame fisico o sugli esami di laboratorio, che l'alterazione è la conseguenza fisiologica diretta di un'altra condizione medica, di intossicazione da sostanze o di astinenza (cioè dovuta a sostanze di abuso o a farmaci), o di esposizione a una tossina, oppure è dovuta a eziologie molteplici.

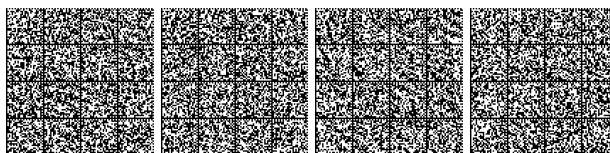
Specificare quale:

*Delirium* da intossicazione da sostanze: Questa diagnosi dovrebbe essere posta in luogo di una diagnosi di intossicazione o astinenza da una sostanza solo quando i sintomi del Criterio A predominano nel quadro clinico e sono sufficientemente gravi da giustificare attenzione clinica.

Conseguenze funzionali del disturbo psicotico indotto da sostanze/farmaci

Il disturbo psicotico indotto da sostanze/farmaci è tipicamente gravemente disabilitante e di conseguenza viene osservato più frequentemente in pronto soccorso, in quanto gli individui vengono spesso condotti nel contesto dell'urgenza/emergenza quando esso si verifica. Tuttavia, la disabilità è tipicamente autolimitata e si risolve con la rimozione dell'agente causale.

È impossibile anche solo una comparazione tra la metodologia scientifica seguita dal Manuale DSM, propria di tutte le sue varie versioni e le nozioni usate, quali «elementi normativi della fattispecie» dalla sentenza della Cassazione da ultimo richiamata. E questo non certo perché tutte le patologie così come classificate abbiano quella che in psichiatria forense viene chiamata «valenza di malattia», quanto piuttosto perché tutte le possibili ipotesi di incapacità di intendere e di volere attingono ad una nozione di «malattia mentale» che non può che essere collocata in questo com-



plesso contesto. Contesto il quale - e non è certo questa la notazione meno importante - risulta estremamente lontano e comunque del tutto estraneo alla pretesa nozione di malattia irreversibile che, a mo' di peccato originale, connoterebbe le nozioni biologico-cliniche, in una sorta di immutabile inferno determinista. Il che diviene paradossale, se si pensa alle vulgate dell'assenza di ogni libertà per l'«*homme machine*». Nulla è più mutevole, al contrario, delle sempre via via nuove acquisizioni della conoscenza scientifica.

L'alternativa a tale approccio è, questa sì ineliminabile, una metodologia che si richiama alla scienza quale «*ancilla juris*», nelle sue forme più moderne, il controllo, da parte di un'amorfa e non altrimenti qualificata «maggioranza», delle valutazioni, cui conseguono le relative opzioni operative, da parte della Comunità scientifica, che già ha avuto quale conseguenza affermazioni altrettanto drastiche secondo cui «la scienza non è democratica». Un contrasto alla lunga fatale per qualsiasi «ragionevole» modo di convivenza sociale. Di questo appare rendersi conto la sentenza n. 151 del 2009, in cui la Corte costituzionale ha asserito che il Parlamento non aveva preso in giusta considerazione «le acquisizioni scientifiche e sperimentali, che son in continua evoluzioni e sulle quali si fonda l'arte medica». E, ancora, circa le posizioni della Comunità scientifica (e la valorizzazione di quest'ultima quale punto di riferimento sull'attendibilità scientifica e, pertanto, sulla «ragionevolezza»), la Corte fa un ulteriore passo argomentativo, sembra, nella sentenza n. 274/2014.

Deve pertanto ribadirsi una necessità di rivedere totalmente gli approdi della sentenza n. 114 del 2018.

Ma, sotto altro profilo, risulta anche una finzione ormai intollerabile quella tenuta ferma dalla vetusta sentenza n. 33 del 1970 (cui fa riferimento anche la 114/98), vetusta non solo per la data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

La sentenza, in ogni caso, ha una certa qual eleganza «alla francese», per il suo periodare scarno. Essa dice, in sostanza

Che la ragione della differente normativa tra ubriachezza derivata e ubriachezza non derivata da caso fortuito o da forza maggiore sta nell'intento del legislatore di prevenire e reprimere l'ubriachezza come male sociale e, soprattutto, come situazione che, in certi soggetti, può spingere al delitto. Il che basta per giustificare, sotto il profilo costituzionale, la norma impugnata: l'ubriaco, che abbia commesso un reato, risponde per una condotta antidoverosa, cioè per essersi posto volontariamente o colposamente in condizione di commetterlo.

Che la norma ha, bensì, dato e ancora dà luogo (50 anni *fa*) a critiche severe sul piano della logica e della psicopatologia, ma, «considerata in relazione al fine», non può dirsi viziata di irragionevolezza. Pertanto, la questione, alla stregua dell'art. 3 della Costituzione, è infondata. E, «considerandola in relazione al fine, non può dirsi viziata di irragionevolezza». Con il che, valutando la norma alla luce del suo scopo, l'argomento diviene il medesimo di cui al punto precedente (ubriachezza come male sociale).

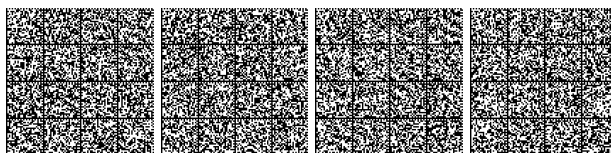
Se, poi, si riguardasse lo stato di incapacità di intendere e di volere dell'ubriaco, per dedurne che, ex art. 27, primo comma, verrebbe meno l'imputabilità, sarebbe facile replicare ancora una volta, da un lato, che il *genus* colpevolezza (distinto nelle due species del dolo e della colpa in senso stretto) sussiste nel comportamento iniziale (che ha provocato l'ubriachezza); dall'altro, che il precetto costituzionale non esclude che sia responsabilità personale per fatto proprio quella di chi, incapace nel momento in cui commette il reato, non lo sia stato quando si è posto in condizione di commetterlo.

Il primo punto riguarda la difesa sociale, che però va perseguita nella misura in cui si rispetta la Costituzione. Anche la validità dell'argomento di cui al secondo punto sta o cade con la validità del primo.

Appaiono, poi, deboli le argomentazioni di cui al terzo punto: esse non spiegano, infatti, quale nesso causale vi possa essere tra l'essersi ubriacato, con condotta colpevole, ed il reato commesso in stato di ebbrezza. Ma, soprattutto, non spiegano qual nesso vi possa essere nella ricaduta sempre più gravemente nell'alcolismo da parte di un soggetto che la propria «scelta», per colpa e non per dolo, l'ha compiuta anni addietro e poi via via vi è ricaduto (ancora colpevolmente, in un progresso di tempo che abbraccia molti anni, come nel caso in esame, appare veramente fuori luogo il dirlo). Il padre dell'imputato ci riferisce, infatti, come sopra visto, che egli ha cominciato a bere negli anni di scuola, e viene tratto a giudizio quando ha oltre 30 anni.

Infine, non spiega il perché, per un reato punito a titolo solamente di dolo, sia pure generico, debba rispondere un soggetto che versava in colpa, e non in dolo, prima dello stato patologico, o comunque anomalo.

Anche sotto tal profilo risultano, ulteriormente, violati gli articoli 3 e 27 Cost. e ciò, si badi sia in riferimento alla clausola generale espressa dall'art. 92, 1° comma, sia con riferimento alle ipotesi, per così dire, «qualificate», di ubriachezza che nascono dal raffronto combinato degli articoli 94 e 95 del codice penale.





*P.Q.M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 94 e 95 del codice penale, per contrasto con gli articoli 3, 27 e 111 della Costituzione.*

*Dichiara, altresì, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 92, 1° comma del codice penale, per contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione.*

*Sospende il procedimento ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata a cura della cancelleria alle parti, alla difesa dell'imputato, al pubblico ministero ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere.*

Fermo, addì 10 ottobre 2018

*Il Giudice: MARZIALI*

19C00032

N. 24

*Ordinanza del 12 ottobre 2018 del Tribunale di Civitavecchia nel procedimento penale a carico di T. A.*

**Reati e pene - Introduzione dell'art. 570-bis del codice penale (Violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio) - Omessa previsione dell'applicabilità della nuova disposizione anche al genitore che violi gli obblighi di natura economica disposti nei procedimenti relativi ai figli nati fuori dal matrimonio.**

- Decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21 (Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera q), della legge 23 giugno 2017, n. 103), art. 2, comma 1, lettera c) [, introduttivo dell'art. 570-bis del codice penale].

TRIBUNALE ORDINARIO DI CIVITAVECCHIA

SEZIONE PENALE

ORDINANZA (ART. 23 LEGGE 11 MARZO 1953, N. 87)

Il tribunale, in composizione monocratica, in persona del giudice dott.ssa Guia Carlomagno, letti gli atti del procedimento penale n. 1605/12 R.G.n.r. n. 149/16 R.G.Dib., instaurato a carico di T. A., nato a Roma il ....., in ordine al reato di cui all'art. 3 della legge 8 febbraio 2006, n. 54, osserva quanto segue.

PREMESSO IN FATTO

1. Con decreto emesso dal pubblico ministero il 17 giugno 2015, T. A. è stato citato a giudizio innanzi al Tribunale di Civitavecchia in composizione monocratica per rispondere del delitto di cui all'art. 3 della legge 8 febbraio 2006, n. 54, per essersi sottratto, dal mese di settembre dell'anno 2009 al 28 febbraio 2017, all'obbligo economico (di versamento della somma di € 250,00 mensili, oltre all'importo, *una tantum*, di € 6.000,00 a titolo di rimborso parziale delle spese sostenute dalla nascita) imposto a suo carico dal Tribunale per i minorenni di Roma per la contribuzione al mantenimento della figlia minore, V. G., nata da una relazione extraconiugale con la denunciante V. C. (imputazione così da ultimo modificata all'udienza del 4 luglio 2018).

Esaurita l'istruttoria dibattimentale, il procedimento è stato rinviato per la discussione.



Nelle more del giudizio, è intervenuto - in attuazione della delega prevista dall'art. 1, comma 85, lettera *q*), della legge 23 giugno 2017, n. 103 - il decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21 (recante «Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'art. 1, comma 85, lettera *q*), della legge 23 giugno 2017, n. 103»), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 68 del 22 marzo 2018, che ha abrogato l'art. 3 della legge 8 febbraio 2006, n. 54, così come l'art. 12-*sexies* della legge 1° dicembre 1970, n. 898, da quella disposizione richiamato, e ha contestualmente introdotto nel codice penale l'art. 570-*bis* codice penale, rubricato «Violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio», espressamente applicabile solo al «coniuge» che si sottragga all'obbligo di corresponsione dell'assegno dovuto in caso di scioglimento, di cessazione degli effetti civili o di nullità del matrimonio oppure violi gli obblighi di natura economica in materia di separazione dei coniugi e di affidamento condiviso dei figli.

#### CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Con l'introduzione della norma di cui all'art. 570-*bis* codice penale e la contestuale abrogazione dell'art. 3 della legge 8 febbraio 2006, n. 54, il decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, ha determinato una contrazione dell'area del penalmente rilevante nell'ambito delle violazioni degli obblighi di assistenza familiare, comportando una parziale *abolitio criminis* in relazione alle condotte omissive realizzate in pregiudizio dei figli (minorenni o maggiorenni non autosufficienti) nati fuori dal matrimonio, così eccedendo i limiti posti dalla legge di delega, che aveva assegnato all'esecutivo il compito, meramente riorganizzativo e non innovativo, di attuare il principio della riserva di codice nella materia penale «attraverso l'inserimento nel codice penale di tutte le fattispecie criminose previste da disposizioni di legge in vigore che abbiano a diretto oggetto di tutela beni di rilevanza costituzionale» (art. 1, comma 85, lettera *q*) della legge 23 giugno 2017, n. 103).

Tanto induce il tribunale a sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *c*) del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, nella parte in cui non prevede che le pene indicate dall'art. 570-*bis* codice penale, mediante rinvio all'art. 570 codice penale, si applichino anche al genitore, non coniugato, che violi gli obblighi di natura economica disposti nell'ambito di procedimenti relativi ai figli nati fuori del matrimonio, in riferimento agli artt. 25, comma 2, e 76 della Costituzione, in quanto adottato in assenza di una delega parlamentare che autorizzasse il Governo ad operare scelte di politica criminale, innovando l'ordinamento penale con la sottrazione alla sanzione penale di una condotta che in precedenza vi era soggetta.

2. L'art. 570-*bis* codice penale riproduce, benché non in modo letterale, le previgenti disposizioni contenute all'art. 12-*sexies* della legge 1° dicembre 1970, n. 898, e all'art. 3 della legge 8 febbraio 2006, n. 54, norme che, conseguentemente, sono state espressamente abrogate dall'art. 7, comma 1, lettere *b*) e *o*) del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21.

Il raffronto tra l'attuale art. 570-*bis* codice penale e le disposizioni caducate palesa, tuttavia, come il legislatore delegato non si sia limitato a traslare le norme incriminatrici in un diverso contesto ordinamentale ma abbia operato una selezione tra le condotte in precedenza soggette a sanzione penale. La fattispecie di nuovo conio, infatti, si pone in termini di parziale discontinuità rispetto alla previgente normativa extracodicistica in tema di violazione degli obblighi di assistenza materiale nei confronti dei figli, nella parte in cui non contempla tra le condotte penalmente rilevanti anche le inadempienze agli obblighi di natura economica imposti dal giudice civile nell'ipotesi di genitori non legati da rapporto di coniugio, condotte che, per contro, la prevalente e condivisibile giurisprudenza di legittimità riteneva idonee ad integrare l'elemento materiale del delitto di cui all'art. 3 della legge 8 febbraio 2006, n. 54.

Fulcro del previgente quadro normativa era l'art. 12-*sexies* della legge 1° dicembre 1970, n. 898, che puniva, rinviando *quoad poenam* all'art. 570 codice penale, la condotta del coniuge che, in caso di scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, si sottraesse all'obbligo di corresponsione dell'assegno stabilito in sede giudiziale in favore dell'altro coniuge e/o dei figli. Con la legge 8 febbraio 2006, n. 54, che ha rimodulato la disciplina dell'affidamento dei figli minori in caso di separazione dei genitori, dettando disposizioni anche in tema di mantenimento della prole, la tutela penale offerta dall'art. 12-*sexies* della legge 1° dicembre 1970 è stata estesa alle ipotesi di inadempimento degli obblighi di natura economica stabiliti in sede di separazione per il mantenimento dei figli, minorenni o maggiorenni, ove non autosufficienti.

Il successivo art. 4 della legge 8 febbraio 2006, n. 54, tuttora vigente, dispone che le previsioni della legge 8 febbraio 2006, n. 54 «si applichino anche in caso di scioglimento, di cessazione degli effetti civili o di nullità del matrimonio, nonché ai procedimenti relativi ai figli di genitori non coniugati».



Nell'interpretazione del combinato disposto delle norme di cui agli artt 3 e 4 della legge 8 febbraio 2006, n. 54, si è posto il dubbio in merito alla riferibilità della previsione contenuta nell'art. 4 alla sola disciplina civilistica in tema di regolamentazione dei rapporti tra genitori e figlio oppure anche alla tutela penale degli obblighi economici introdotta dall'art. 3: dubbio che è stato in quest'ultimo senso risolto dal maggioritario orientamento della giurisprudenza di legittimità.

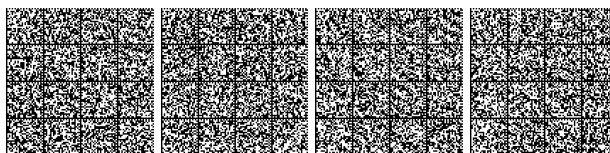
È rimasto, invero, isolato il primo arresto della Corte di cassazione sul tema, che, facendo leva sulla lettera dell'art. 4 cit., ha circoscritto l'ambito di applicabilità del reato di omesso versamento dell'assegno periodico previsto dall'art. 12-*sexies* legge 1° dicembre 1970, n. 898 (richiamato dall'art. 3 della legge 8 febbraio 2006, n. 54) ai casi di separazione dei genitori coniugati, ovvero di scioglimento, di cessazione degli effetti civili o di nullità del matrimonio, ritenendo, per contro, applicabile il solo reato di cui all'art. 570, comma secondo, n. 2, codice penale per l'ipotesi di violazione degli obblighi di natura economica derivanti dalla cessazione del rapporto di convivenza (sez. 6, sentenza n. 2666 del 7 dicembre 2016, rv. 268968).

Secondo l'esegesi prospettata nella richiamata pronuncia, con il ricorso alla locuzione «in caso di» solo con riguardo alle ipotesi di scioglimento, cessazione degli effetti civili e nullità del matrimonio e non anche in relazione al caso di genitori non coniugati, il legislatore avrebbe inteso operare una distinzione tra le due classi di ipotesi, al fine di circoscrivere la portata estensiva dell'art. 4 della legge 8 febbraio 2006, n. 54, nel caso di figli naturali, ai soli procedimenti civili indicati dalla legge 8 febbraio 2006, n. 54 all'art. 2 e non anche alla previsione, attinente al diritto penale sostanziale, di cui all'art. 3.

In senso contrario, si registrano tre successivi arresti della Suprema corte, che espressamente hanno preso le distanze dalla pronuncia ora richiamata, sposando un'ermeneusi che, pienamente compatibile con la lettera delle norme e maggiormente aderente all'evoluzione del complessivo tessuto normativo in tema di filiazione e responsabilità genitoriale (si vedano, in particolare, gli artt. 337-*bis* e ss. codice civile, introdotti dall'art. 55, comma 1, decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154, che hanno improntato la regolamentazione dei rapporti civilistici tra genitori e figli a una assoluta parità di trattamento), appare costituzionalmente imposta, in quanto, a differenza dell'opposta tesi, consente una piena parificazione della tutela penale apprestata dall'ordinamento ai figli legittimi e naturali, in ossequio ai principi sanciti dall'art. 3 della Costituzione e, per quanto attiene specificamente all'assistenza materiale dei figli nati fuori dal matrimonio, dall'art. 30, comma 1, della Costituzione.

Si è, dunque, evidenziato, in tale condivisibile prospettiva, anzitutto, come la lettera dell'art. 4 della legge 8 febbraio 2006, n. 54, non imponga la lettura restrittiva proposta, potendo essere più semplicemente ricondotto alla difficoltà del legislatore di individuare una diversa locuzione per l'ipotesi di genitori non coniugati. Non a caso, la medesima espressione ricorre sia nella rubrica del capo II del libro IX del codice civile (relativo all'«Esercizio della responsabilità genitoriale a seguito di separazione, scioglimento, cessazione degli effetti civili, annullamento, nullità del matrimonio ovvero all'esito di procedimenti relativi ai figli nati fuori del matrimonio») che nel testo dell'art. 337-*bis* codice civile, che ne definisce l'ambito di applicazione. Deve, dunque, ritenersi che il rinvio operato dall'art. 4 della legge 8 febbraio 2006, n. 54, riguardi, indistintamente, tutte le norme della legge, ivi compresa quella, di natura penale, di cui all'art. 3. In secondo luogo, depone nel senso dell'applicabilità dell'art. 3 cit. anche alle omissioni di natura economica in pregiudizio dei figli naturali l'interpretazione sistematica della norma *de qua*, che induce a ritenere priva di giustificazione e confliggente con la tendenza perequativa sviluppatasi in ambito civile la disparità di trattamento che si verificherebbe laddove i figli nati fuori dal matrimonio godessero solo della minore tutela penale garantita dall'art. 570 codice penale (e, per converso, i genitori coniugati fossero soggetti al deteriore trattamento penale di cui all'art. 3 cit.). In proposito, si è osservato come, mentre la fattispecie prevista dalla legge 8 febbraio 2006, n. 54, si concretizza per effetto del mero colpevole inadempimento agli obblighi economici stabiliti in sede civile, l'art. 570 codice penale è ancorato a più stringenti presupposti, richiedendo, oltre alla condotta omissiva, anche lo stato di bisogno dell'avente diritto e la dimostrazione del venir meno dei mezzi di sussistenza di quest'ultimo, quale effetto dell'omissione (sez. 6, sentenza n. 25267 del 6 aprile 2017, rv. 270030).

Con un successivo arresto, in dichiarata continuità con tale ultima decisione, la Corte di cassazione ha richiamato l'inquadramento operato dalle sezioni unite con la pronuncia n. 23866 del 31 gennaio 2013, che, nel dirimere il contrasto insorto in merito alla riferibilità del rinvio *quoad poenam* operato dall'art. 12-*sexies* della legge 1° dicembre 1970, n. 898, al primo oppure al secondo comma dell'art. 570 codice penale, ha ricondotto l'art. 12-*sexies* cit. alla tutela penale apprestata dall'art. 570, comma 1, codice penale, ove a venire in rilievo è la violazione degli obblighi di assistenza - non solo morale ma anche - materiale che gravano sul genitore e che, previsti dalle norme del codice civile, sono destinati a valere non solo per i genitori separati, divorziati o il cui vincolo matrimoniale sia stato oggetto di annullamento, ma anche per i genitori non coniugati (sez. U, sentenza n. 23866 del 31 gennaio 2013, pp. 10-11). Ha ritenuto, dunque, consequenziale alla ricostruzione sistematica offerta dalle sezioni unite l'affermazione per cui «le



norme del codice civile (oggi l'art. 337-bis e ss. codice civile, come richiamati dall'art. 155 codice civile) ed i doveri ivi richiamati integrano il precetto penale dando contenuto agli obblighi di assistenza in questo menzionati per un meccanismo la cui applicabilità viene espressamente estesa per le disposizioni finali contenute nell'art. 4, comma 2, legge n. 54 del 2006, anche ai figli di genitori non coniugati» (sez. 6, sentenza n. 12393 del 31 gennaio 2018, pp. 3-4, ove si richiama, altresì, sez. 6, sentenza n. 36263 del 22 settembre 2011 che, seppur incidentalmente, aveva già lambito la questione, prendendo posizione nel senso dell'estensione della tutela ai figli naturali, reputando applicabile l'art. 3 della legge 8 febbraio 2006 n. 54 in caso di figli di genitori divorziati, separati o «non coniugati affatto»).

L'interpretazione propugnata consente di ricondurre a coerenza il sistema della tutela penale prevista per le omissioni degli obblighi di natura materiale commesse dai genitori nei riguardi dei figli, operando un'unica distinzione tra la categoria dei figli di genitori non coniugati, separati, divorziati o il cui vincolo sia stato annullato, da un lato, e quella dei figli dei genitori che si trovino in costanza di matrimonio, dall'altro. La più avanzata tutela indistintamente apprestata ai primi trova, infatti, ragionevole fondamento nella condizione di maggiore debolezza del soggetto passivo derivante dall'assenza originaria o sopravvenuta - del vincolo coniugale (sez. 6, sentenza n. 12393 del 31 gennaio 2018)

Da ultimo, si è ulteriormente evidenziato come l'applicabilità della fattispecie di cui all'art. 3 della legge 8 febbraio 2006, n. 54, anche in caso di omesso versamento da parte del genitore dell'assegno periodico disposto in favore dei figli in assenza di vincolo coniugale sia imposta da una interpretazione costituzionalmente orientata della norma, alla luce del principio di eguaglianza di trattamento sancito dagli artt. 3 e 30 della Costituzione, anche in relazione ai risvolti civilistici della vicenda penale, discendendo dalla sussistenza di un fatto di reato la responsabilità per danni non patrimoniali, diversamente da quanto previsto in termini generali per l'illecito civile, ai sensi degli artt. 185 codice penale e 2059 codice civile (sez. 6, sentenza n. 14731 del 22 febbraio 2018).

In definitiva, sulla scorta del maggioritario orientamento della giurisprudenza di legittimità, può affermarsi l'inclusione, nell'alveo delle condotte penalmente sanzionate dall'art. 3 della legge 8 febbraio 2006, n. 54, della inadempienza alle obbligazioni patrimoniali stabilite in sede giudiziale a carico del genitore in favore del figlio naturale.

3. Rispetto alla fattispecie previgente, l'art. 570-bis codice penale si differenzia per l'assenza di riferimenti, anche impliciti, alla disciplina dei rapporti patrimoniali tra figli e genitori non coniugati. Risulta anche eliso, per effetto dell'abrogazione dell'art. 3 della legge 8 febbraio 2006, n. 54, il collegamento con la disposizione di cui al successivo art. 4 della stessa legge, che consentiva, come sopra evidenziato, l'estensione della tutela penale anche all'ipotesi di figli naturali.

Nell'operazione di traslazione delle norme di cui agli artt. 12-sexies della legge 1° dicembre 1970, n. 898 e 3 della legge 8 febbraio 2006, n. 34, dalla legislazione speciale al tessuto codicistico, il decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, ha, dunque, determinato una parziale *abolitio criminis* in relazione alla condotta del genitore non coniugato che ometta di versare l'assegno per il mantenimento del figlio stabilito a suo carico dal giudice civile, esorbitando dai limiti tracciati dalla legge di delegazione parlamentare.

Come noto, la legge 23 giugno 2017, n. 103 (recante «Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario», c.d. «riforma Orlando»), oltre ad operare cospicui interventi modificativi dell'ordinamento penale, sostanziale e processuale (art. 1, commi da 1 a 81), al comma 82 ha delegato il Governo «ad adottare decreti legislativi per la riforma della disciplina in materia di intercettazione di conversazioni o comunicazioni e di giudizi di impugnazione nel processo penale nonché per la riforma dell'ordinamento penitenziario, secondo i principi e criteri direttivi previsti dai commi 84 e 85». Stabilite al successivo comma 83 le scansioni procedurali e temporali per l'adozione dei decreti delegati, i principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega sono stati fissati, rispettivamente, dal comma 84, per le modifiche incidenti sulla disciplina del processo penale, e dal comma 85, per i decreti legislativi «recanti modifiche all'ordinamento penitenziario».

Tra i principi e criteri direttivi elencati dal citato comma 85, si legge, alla lettera q): «attuazione, sia pure tendenziale, del principio della riserva di codice nella materia penale, al fine di una migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni e quindi dell'effettività della funzione rieducativa della pena, presupposto indispensabile perché l'intero ordinamento penitenziario sia pienamente conforme ai principi costituzionali, attraverso l'inserimento nel codice penale di tutte le fattispecie criminose previste da disposizioni di legge in vigore che abbiano a diretto oggetto di tutela beni di rilevanza costituzionale, in particolare i valori della persona umana, e tra questi il principio di uguaglianza, di non discriminazione e di divieto assoluto di ogni forma di sfruttamento a fini di profitto della persona medesima, e i beni della salute, individuale e collettiva, della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico, della salubrità e integrità ambientale, dell'integrità del territorio, della correttezza e trasparenza del sistema economico di mercato».

A fronte del chiaro dettato della legge di delegazione parlamentare, è, dunque, da escludere che si sia con essa inteso attribuire all'esecutivo il potere di intervenire, modificandole, sulle scelte di criminalizzazione operate dal Parlamento.



Tanto è chiarito nella stessa relazione illustrativa del Governo allo schema di decreto legislativo recante «Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'art. 1, comma 85, lettera g), della legge 23 giugno 2017, n. 103», ove si afferma, richiamando i lavori della Commissione istituita, con decreto del Ministero della giustizia del 3 maggio 2016, per l'elaborazione di una proposta attuativa della delega di recepimento del principio della c.d. «tendenziale riserva di codice in materia penale» che «il progetto prevede un "riordino" della materia penale, "ferme restando le scelte incriminatrici già operate dal Legislatore", così da preservare la centralità del codice penale secondo la gerarchia di interessi che la Costituzione delinea». E, ancora, si legge, che «in questo senso deve essere letta la delega nella parte in cui discorre di "inserimento nel codice penale di tutte le fattispecie criminose previste da disposizioni di legge in vigore": tale dizione sembra, pertanto, escludere che l'attività delegata possa consistere in modifiche alle fattispecie criminose vigenti, contenute in contesti diversi dal codice penale». Quanto al tema di cui si tratta, la Relazione si limita a statuire -in apparente coerenza con le esposte premesse -che l'art. 570-*bis* codice penale, di nuova introduzione, "assorbe le previsioni di cui all'art. 12-*sexies* della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio), a mente del quale: «Al coniuge che si sottrae all'obbligo di corresponsione dell'assegno dovuto a norma degli articoli 5 e 6 della presente legge si applicano le pene previste dall'art. 570 del codice penale», e di cui all'art. 3 della legge 8 febbraio 2006, n. 54 (Disposizioni in materia di separazione dei coniugi e affidamento condiviso dei figli), che a sua volta recita: «In caso di violazione degli obblighi di natura economica si applica l'art. 12-*sexies* della legge 1° dicembre 1970, n. 898», chiosando che tale «modifica, da un lato, non incide sul regime di procedibilità di ufficio, la cui corrispondenza a Costituzione è stata comunque ripetutamente affermata dalla Corte costituzionale (da ultimo con sentenza n. 220 del 2015), dall'altro, contempla le ipotesi (già previste mediante rinvio agli articoli 5 e 6 della stessa legge) di scioglimento, cessazione degli effetti civili, nullità del matrimonio oltre che quella dell'assegno dovuto ai figli nelle medesime evenienze».

Eppure, per le ragioni dianzi rappresentate, il raffronto tra l'art. 570-*bis* codice penale e la norma derivante dal combinato disposto degli artt. 3 e 4 della legge 8 febbraio 2016, n. 54, appare come - in relazione alla condotta omissiva realizzata in pregiudizio dei figli naturali -il legislatore delegato abbia modificato - in senso restrittivo -la fattispecie criminosa vigente, esorbitando sul punto dai limiti imposti dalla legge di delega.

4. La questione di legittimità costituzionale che si intende sollevare, nei termini sinora esposti, appare ammissibile, in relazione al principio della riserva di legge posto dall'art. 25, comma 2, della Costituzione, oltre che rilevante nel giudizio in corso.

La disamina di tali profili involge il tema, ampiamente vagliato dalla giurisprudenza costituzionale, del sindacato sulle norme penale di favore e dell'invocabilità di pronunce di illegittimità costituzione con effetti in *malam partem*, così definite per il deteriore trattamento che ne deriverebbe per la persona imputata.

Quanto al profilo sostanziale di ammissibilità di siffatte pronunce, si è evidenziato come il principio della riserva di legge di cui all'art. 25, comma 2, della Costituzione, che demanda in via esclusiva al legislatore la selezione dei fatti da sottoporre a pena e l'individuazione delle sanzioni applicabili, impedisce alla Corte costituzionale di sindacare la conformità a Costituzione di una norma penale quando ne consegua la creazione di nuove fattispecie criminose oppure l'estensione di fattispecie esistenti a casi non previsti o, ancora, l'inasprimento del trattamento sanzionatorio dei reati (Corte cost., sentenza n. 407 del 2007).

Tuttavia, è stata riconosciuta la sindacabilità delle c.d. norme penali di favore, per tali dovendosi intendere le «norme che stabiliscano, per determinati soggetti o ipotesi, un trattamento penalistico più favorevole di quello che risulterebbe dall'applicazione di norme generali o comuni». Il principio di legalità, infatti, non preclude alla Corte costituzionale «decisioni ablativo 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», poiché, in siffatte ipotesi, «la riserva al legislatore resta salva: 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 oggetto di una incostituzionale disciplina derogatoria» (Corte cost., sentenza n. 394 del 2006; in termini, sentenze nn. 324 del 2008, 57 del 2009, 28 del 2010, 273 del 2010, 46 del 2014).

L'ammissibilità di un sindacato di costituzionalità in *malam partem* è stata affermata dalla Corte costituzionale anche in relazione agli interventi normativi spieganti effetti favorevoli sull'ordinamento penale operati dall'esecutivo mediante lo strumento del decreto legislativo in violazione di quanto prescritto dalle legge di delegazione parlamentare.

A tale proposito si è evidenziato come sia proprio l'esigenza di salvaguardia del principio della riserva di legge in materia penale, di cui all'art. 25, comma 2, della Costituzione, a imporre l'adozione di pronunce di segno sfavorevole per la persona imputata, laddove una scelta di politica criminale sia stata effettuata dal Governo in assenza o al di fuori



dei limiti di una valida delega legislativa. La verifica circa il corretto esercizio da parte dell'esecutivo della funzione legislativa delegata diventa, infatti, in tale evenienza, uno strumento di garanzia del rispetto del principio della riserva di legge in materia penale (Corte cost., sentenza n. 5 del 2014).

Venendo, poi, al versante processuale del vaglio di ammissibilità, involgente il profilo della rilevanza nel giudizio pendente, si è statuito, in via generale, che a rendere ammissibili le questioni incidentali è sufficiente che la norma censurata sia applicabile in quel giudizio e, dunque, che la decisione della Corte sia idonea a determinare effetti nel processo d'origine, senza che rilevi il senso di tali effetti per le parti in causa (Corte cost., sentenze nn. 5 del 2014 e 46 del 2014).

In altri termini, il principio di irretroattività sfavorevole, che trova fondamento nell'art. 25, comma 2, della Costituzione e *ratio* nell'esigenza di calcolabilità delle conseguenze penali delle condotte individuali, quand'anche impedisca l'operatività nel giudizio d'origine della norma comune o generale il cui ambito applicati,- o sia tornato ad ampliarsi per effetto della declaratoria di illegittimità della norma di favore - non preclude il sindacato di costituzionalità della norma di favore stessa.

Premidente è, infatti, l'esigenza di sottoporre anche siffatte norme al sindacato della Corte costituzionale onde evitare di istituire «zone franche del tutto imprevedute dalla Costituzione, all'interno delle quali la legislazione ordinaria diverrebbe incontrollabile» (Corte cost., sentenza n. 148 del 1983). Peraltro, le pronunce concernenti la legittimità delle norme penali di favore potrebbero comunque, in ogni caso, influire nel giudizio *a quo*, incidendo sulla formula di proscioglimento (fondata sull'art. 2 codice penale anziché sulla disposizione dichiarata incostituzionale), oppure spiegando effetti sistemici comunque rimessi al vaglio del giudice remittente o, ancora, determinando effetti diversi da valutare caso per caso in presenza di pronunce di interpretative di rigetto o correttive delle premesse esegetiche fondanti l'ordinanza di rimessione.

Nell'ipotesi, poi, in cui il fatto oggetto di giudizio sia stato commesso - come nel caso *sub iudice* - sotto la vigenza della norma comune più severa, la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma di favore - sopravvenuta al fatto - impedisce che quest'ultima retroagisca, come accadrebbe in ossequio al principio di retroattività *in mitius*. Tale principio, invero, in quanto estraneo all'esigenza di garanzia della libertà di autodeterminazione individuale, non trova copertura nell'art. 25, comma 2, della Costituzione, ma nel principio di eguaglianza, che impone la parificazione del trattamento penale di fatti identici nella loro materialità (quand'anche diversamente «rimproverabil» sotto il profilo soggettivo). Si tratta, peraltro, di principio non inderogabile, ma suscettibile di deroghe, purché sorrette da giustificazioni ragionevoli, e, in ogni caso, destinato a operare soltanto a condizione che la norma successiva più favorevole sia costituzionalmente legittima (Corte cost., sentenza 394 del 2006).

A tale ultima ipotesi, come anticipato, è riconducibile la vicenda sottoposta allo scrutinio di questo decidente, atteso che la condotta contestata all'imputato sarebbe stata interamente commessa sotto la vigenza dell'art. 3 della legge 8 febbraio del 2006 n. 54 (segnatamente, dal mese di settembre dell'anno 2009 al 28 febbraio 2017). Tale disposizione, per quanto in precedenza argomentato, si pone in piena continuità normativa con il vigente art. 570-*bis* codice penale, con la sola eccezione del profilo che forma oggetto della presente questione di legittimità.

Sicché, laddove la questione fosse accolta, tornerebbe a rivivere, e ad applicarsi nel presente procedimento, la medesima norma penale oggetto della contestazione formulata dal pubblico ministero, immutata nel suo contenuto, a fronte di una meta variazione di *sedes materiae*, operata in ossequio al principio della riserva di codice introdotto dalla legge 23 giugno 2017, n. 103.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara d'ufficio ammissibile, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c) del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, nella parte in cui non prevede che l'art. 570-bis codice penale si applica anche al genitore che violi gli obblighi di natura economica disposti nei procedimenti relativi ai figli nati fuori del matrimonio, per contrarietà agli artt. 76 e 25, comma 2, della Costituzione, per eccesso di delega e violazione del principio della riserva di legge in materia penale;*

*Sospende il giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone che la presente ordinanza, di cui viene data lettura in udienza alla presenza delle parti, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Civitavecchia, 12 ottobre 2018

*Il Giudice:* CARLOMAGNO



## N. 25

*Ordinanza dell'8 ottobre 2018 della Corte dei conti - Sez. regionale di controllo per la Regione Campania nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Campania, per gli esercizi finanziari 2015 e 2016*

**Impiego pubblico - Norme della Regione Campania - Previsione di un fondo per il personale comandato o distaccato, in servizio presso le strutture del Consiglio regionale di cui agli artt. 9 e 14 della legge regionale n. 15 del 1989, finalizzato alle risorse per il trattamento economico accessorio, nonché per l'incremento dell'attività istituzionale e per l'assistenza agli organi - Previsione di un ulteriore fondo per il personale in servizio presso le strutture organizzative di cui all'art. 2 della legge regionale n. 15 del 1989 al fine di assegnare risorse per l'assistenza agli organi istituzionali per l'incremento dell'attività.**

- Legge della Regione Campania 3 settembre 2002, n. 20 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 16 maggio 2001, n. 7 e alla L.R. 11 agosto 2001, n. 10 - disposizioni in materia di personale), art. 2, commi 2 e 4; legge della Regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 3 settembre 2002, n. 20 - Disposizioni in materia di personale), art. 1, comma 1.

## LA CORTE DEI CONTI

## SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

La Sezione regionale di controllo per la Campania, composta dai Magistrati:

Angelo Buscema, Presidente della Corte dei conti;

Fulvio Maria Longavita, Presidente di Sezione;

Rossella Cassaneti, consigliere - relatore;

Alessandro Forlani, consigliere;

Rossella Bocci, consigliere;

Francesco Sucameli, I referendario;

Raffaella Miranda, I referendario;

Carla Serbassi, I referendario

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Campania, per gli esercizi finanziari 2015 e 2016.

Visti gli articoli 81, 97, 100, comma 2, 103, comma 2, 117, comma 2, lettera l), 117, comma 3, 119, comma 2, della Costituzione;

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

Visti gli articoli 38 e 40 del decreto legislativo n. 174/2016 (cd. Codice di Giustizia Contabile);

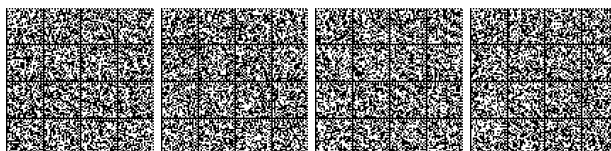
Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la legge regionale 30 aprile 2002, n. 7 (Ordinamento contabile della Regione Campania art. 34, comma 1, decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76) e successive modificazioni e integrazioni;

Viste le leggi regionali 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità regionale 2015) e 18 gennaio 2016, n. 1 (legge di stabilità regionale 2016);

Viste le leggi regionali 6 maggio 2013, n. 6 (bilancio di previsione finanziario della Regione Campania per gli anni finanziari 2013-2015) e 18 gennaio 2016, n. 2 (bilancio di previsione finanziario della Regione Campania per gli anni finanziari 2016-2018);

Viste le leggi regionali 3 settembre 2002, n. 20, art. 2, commi 2 e 4, e 12 dicembre 2003, n. 25, art. 1, comma 1 (cc.dd. fondi etero-finanziati);



Viste le note prot. n. 30306/U.D.C.P./GAB/CG del 20 novembre 2017 e n. 7790/U.D.C.P./GAB/CG del 30 marzo 2018 del Presidente della Regione Campania di trasmissione dei rendiconti generali della Regione Campania rispettivamente per gli esercizi 2015 e 2016, completi del conto del bilancio e del conto del patrimonio, nonché della relazione dei Revisori dei conti, della relazione di accompagnamento e del disegno di legge;

Viste le note istruttorie prot. n. 2607 del 24 aprile 2018 e prot. n. 2759 del 9 maggio 2018 (di assegnazione di nuovo termine per il riscontro);

Vista la relazione della D.G. Risorse Umane Strumentali e Finanziarie del Consiglio regionale pervenuta con pec mail del 29 maggio 2018;

Vista la relazione comunicata dalla Sezione all'Amministrazione regionale con nota prot. n. 4234-06/08/2018-SC\_CAM\_T89-P acclusa all'ordinanza n. 35/2018 del Presidente della Sezione di convocazione dell'audizione prodromica all'udienza di parificazione tenuta l'11 settembre 2018;

Viste le deduzioni inviate dalla Regione Campania con nota del 12 settembre 2018;

Vista la memoria depositata dalla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Campania il 13 settembre 2018;

Vista l'Ordinanza n. 35/2018 con cui il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Campania ha convocato la Sezione per il giorno 17 settembre 2018 per il giudizio di parificazione dei rendiconti generali della Regione Campania per gli esercizi finanziari 2015 e 2016;

Uditi all'odierna udienza il relatore, cons. Rossella Cassaneti, il Procuratore regionale Michele Oricchio ed il Presidente della Regione Campania Vincenzo De Luca;

#### PREMESSO CHE

Con note prot. n. 30306/U.D.C.P./GAB/CG del 20/11/2017 e n. 7790/U.D.C.P./GAB/CG del 30 marzo 2018 del Presidente della Regione Campania, sono stati trasmessi a questa Sezione di controllo, ai fini della deliberazione di decisione del giudizio di parificazione, i rendiconti generali della Regione Campania rispettivamente per gli esercizi 2015 e 2016, completi del conto del bilancio e del conto del patrimonio, unitamente alla relazione dei Revisori dei conti, alla relazione di accompagnamento e al disegno di legge, quest'ultimo approvato dalla Giunta regionale, per il rendiconto 2015, con delibera n. 692 del 14 novembre 2017 e, per il rendiconto 2016, con delibera n. 186 del 28 marzo 2018.

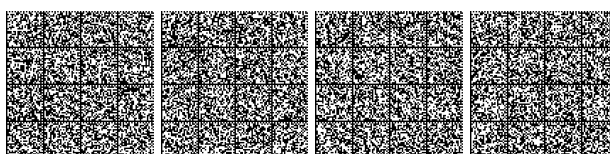
Ai fini di cui all'art. 1, comma 5, del decreto legislativo n. 174 del 10 ottobre 2012, convertito dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012, ovvero (più specificamente) della redazione del Capitolo I dell'Allegato B alla relazione allegata alla decisione di parificazione dei rendiconti sopra indicati - riguardante il «Trattamento accessorio del personale dipendente» - la Sezione ha inviato nota istruttoria avente prot. n. 2607 del 24 aprile 2018, a cui - a seguito di una esplicita richiesta dell'A.R. - è seguita una successiva nota avente prot. n. 2759 del 9 maggio 2018 di assegnazione di un nuovo termine. Con pec mail del 29 maggio 2018 (acquisita dalla Sezione di controllo con nota prot. cdc n. 3072 del 30 maggio 2018) veniva fornito riscontro - con la trasmissione di due distinte relazioni a firma rispettivamente del Consiglio e della Giunta regionali - alla predetta richiesta di chiarimenti.

In tale nota istruttoria, a ciascuna delle criticità rilevate sull'argomento dalla Sezione in sede di parificazione relativa al rendiconto 2013 - indicate in 6 puntivi - seguiva il «quesito» posto a Consiglio e Giunta regionali in relazione alla «duplicata» parifica 2015-2016.

Il punto 1.5. del predetto Allegato B - Capitolo I ha riguardato, in particolare, l'illegittimità delle norme regionali disciplinanti i cc.dd. «fondi etero-finanziati», rappresentati da due fondi «integrativi» rispetto a quello unico per il personale di «comparto» e per la «dirigenza» del Consiglio Regionale della Campania, da attribuire con le stesse quantità e modalità di erogazione del salario accessorio previsto dai contratti collettivi decentrati integrativi del personale di ruolo del Consiglio regionale, pertanto alimentati - direttamente - con risorse attinte al bilancio del Consiglio (nello specifico: capp. 4021, 4024 e 4141, di cui quest'ultimo soppresso a partire dall'esercizio 2017 in quanto già destinato a finanziare le medesime attività indicate nel capitolo 4024), rappresentati dal fondo di cui all'art. 2, comma 2, della L.R.C. n. 20/2002 (c.d. «Legge 20») e dal fondo di cui all'art. 2, comma 4, della medesima L.R.C., come novellata dalla L.R.C. n. 25/2003 (c.d. «Legge 25»).

Il quesito posto in proposito dalla Sezione viene di seguito riportato:

«[...] Si voglia esporre dettagliatamente in merito all'avvenuto adeguamento della disciplina regionale al principio secondo cui «la disciplina del finanziamento e dei presupposti di alimentazione degli stessi e della loro erogazione è riservata alle leggi dello Stato e alla contrattazione collettiva nazionale cui queste fanno rinvio (Contratti che disci-





plinano, appunto, le regole per la costituzione del Fondo delle risorse decentrate, stabili e variabili)», nonché produrre una relazione illustrativa e dimostrativa dello stato e degli esiti, rilevanti ai fini degli esercizi 2015 e 2016, dell'attività recuperatoria avviata - secondo quanto controdedotto in sede di parifica relativa all'annualità 2013 - A seguito delle intraprese azioni amministrative (Cfr. delibera del Consiglio regionale n. 365 del 30.01.2015)».

Più in dettaglio, l'istruttoria svolta sull'argomento ha riguardato:

a) Il Fondo di cui all'art. 2, comma 2, della suindicata L.R.C. (c.d. «Legge 20»), destinato al personale comandato e distaccato in servizio presso le strutture politiche (uffici a diretta collaborazione e supporto dei Presidenti di commissioni, dei membri dell'Ufficio di Presidenza e dei Gruppi consiliari); in ragione di tale fondo, quindi - si osservava nella relazione allegata alla decisione sulla parifica del rendiconto regionale 2013 - è stata - in buona sostanza - creata una nuova figura apicale, con trattamento economico in parte equiparato a quello dei dirigenti. In particolare, il comma 3 dell'art. 2 della predetta L.R.C. n. 20/2002 stabilisce che «il fondo di cui al comma 2, lettera b, è ripartito in base alla consistenza numerica del personale assegnato alle strutture di cui agli articoli 9 e 14 della legge regionale 15/1989, ai sensi della normativa vigente», ovvero all'Area generale di coordinamento, ai Settori del Consiglio regionale, ai Servizi ed alle posizioni di studio e di ricerca (art. 9 L.R.C. n. 15/1989), nonché alle segreterie particolari del Presidente del Consiglio regionale, dei Componenti dell'Ufficio di Presidenza, dei Presidenti delle commissioni e del Presidente del Collegio dei revisori dei conti (art. 14 L.R.C. n. 15/1989).

b) Il Fondo di cui all'art. 2, comma 4, della L.R.C. n. 20/2002, come novellata dalla L.R.C. n. 25/2003 (c.d. «Legge 25»), consistente in un fondo integrativo in cui questa componente retributiva viene erogata come indennità di importo fisso e predeterminato per ciascuna categoria di personale (compreso il personale dirigenziale e il personale non dirigenziale con posizione organizzativa, per cui sono previste misure percentuali più elevate), ed è legata allo svolgimento delle prestazioni di assistenza all'attività degli organi istituzionali del Consiglio.

2. Nel riscontro della D.G. Risorse Umane Strumentali e Finanziarie del Consiglio regionale alla predetta nota istruttoria, si è argomentato, in sintesi, come segue.

Allo stato, in materia di personale, risulta vigente la legge regionale 20/2002 e ss.mm.ii., produttiva di effetti. L'eventuale illegittimità dell'art. 2, commi 2 e 4, deve essere pronunciata in sede di giudizio costituzionale ed al riguardo si rileva che, allo stato, non è pendente alcun giudizio innanzi alla Consulta.

In relazione alle prescrizioni, contenute nelle note del Commissario ad acta e nei giudizi di parificazione dei Conti consuntivi della Corte dei conti della Campania - Sezione di controllo, in vigenza della normativa regionale, come chiarito anche dal Consiglio di Stato con Sentenza n. 1862 del 14 aprile 2015, la pubblica amministrazione ha l'obbligo di applicare le leggi, anche se ritenute illegittime.

Anche la Circolare, emanata in data 12 settembre 2014 dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli Affari regionali, le autonomie e lo sport, contenente le «Indicazioni applicative in materia di trattamento accessorio del personale di Regioni ed enti locali», con riferimento a quanto previsto dall'art. 4 del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16 al terzo capoverso, statuisce che dal recupero di somme indebitamente erogate attraverso i fondi per la contrattazione collettiva decentrata «è fatta salva la costituzione dei fondi contrattuali adottati dalle Regioni e dagli organismi strumentali delle stesse, in conformità alle legislazioni regionali già vigenti».

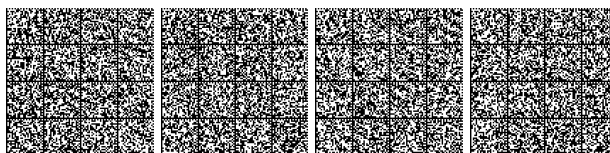
I due fondi, previsti per il personale comandato/distaccato nelle strutture politiche e per il personale di ruolo del Consiglio regionale risultano, annualmente, finanziati con legge di bilancio sul capitolo di spesa n. 4021.

La materia, per gli anni 2015/2016, è stata disciplinata con le delibere dell'Ufficio di Presidenza nn. 365/2015 e 370/2015 e con le conseguenti determinazioni della Direzione generale risorse umane, strumentali e finanziarie del Consiglio regionale della Campania, competente per materia; in sede di contrattazione decentrata integrativa con le organizzazioni sindacali, è stato definito il relativo accordo che ha precisato le modalità ed i criteri di utilizzo del fondo, previsto dal comma 4 dell'art. 2 della stessa legge regionale 20/2002 e ss.mm.ii., accordo recepito dall'Ufficio di Presidenza proprio con la citata delibera n. 370/2015.

Le determine della D.G. Risorse Umane n. 287 del 16 aprile 2015 e n. 377 del 14 maggio 2015 hanno dato attuazione alle indicate delibere, individuando i gruppi di lavoro per lo svolgimento delle attività non ordinarie, con contrattualizzazione della prestazione lavorativa, ai sensi dell'art. 53 decreto legislativo n. 165/2001.

In ordine alle attività non ordinarie comunque poste in essere dal personale dipendente fuori dall'orario ordinario di lavoro, allo stato, per le annualità all'esame, non risulta siano state attivate azioni di recupero di risorse pubbliche per le motivazioni espressamente riportate nella relazione della Direzione generale Risorse umane strumentali e finanziarie - prot. n. 6767/P del 6 maggio 2015 (di riscontro alla nota istruttoria di questa Sezione).

Nel CCNL 2016/2018 del Comparto Funzioni locali, in vigore dal 22 maggio 2018, a seguito della sottoscrizione in via definitiva da parte dell'Aran e delle Organizzazioni sindacali, il nuovo art. 18, che disciplina l'aspetto



dei compensi aggiuntivi anche al personale regionale, stabilisce il criterio secondo cui «Ai titolari di posizione organizzativa, in aggiunta alla retribuzione di posizione e di risultato, possono essere erogati anche i seguenti trattamenti accessori [...]»

e indica, al comma 1, lettera *h*), «i compensi che specifiche disposizioni di legge espressamente prevedano a favore del personale, in coerenza con le medesime», elencandone alcuni a titolo esemplificativo e non esaustivo.

3. Nella Relazione comunicata all'Amministrazione regionale ai fini dell'audizione prodromica all'udienza di parificazione che si è tenuta l'11 settembre 2018, si sono svolte osservazioni, di seguito riportate in sintesi.

Sulla compatibilità dei fondi cc.dd. «Legge 20» e «Legge 25» con il vigente sistema delle fonti del trattamento economico dei dipendenti pubblici in sede di relazione di parifica 2013 veniva rappresentato che: «in definitiva, atteso quanto sopra, preso atto delle già intraprese azioni amministrative (Cfr. Delibera del Consiglio regionale n. 365 del 30.01.2015) la Sezione evidenzia l'urgenza di immediati provvedimenti correttivi, di carattere legislativo, volti ad eliminare, anche a fini recuperatori, le indennità erogate ai sensi delle richiamate leggi».

Il trattamento accessorio delle categorie di dipendenti destinatarie dell'erogazione di tali fondi, in mancanza di una espressa previsione del contratto collettivo nazionale o di altre disposizioni di fonte statale, deve comunque gravare sull'unico fondo dell'Amministrazione, dovendosi escludere la possibilità, come nella fattispecie che ci occupa, di istituire un fondo «parallelo» per il trattamento accessorio del personale comandato o distaccato in servizio presso le strutture politiche.

Poiché è *ex lege* previsto l'aggancio ai criteri di retribuzione della contrattazione nazionale, la distribuzione delle risorse deve comunque avvenire con uno specifico collegamento alla posizione e ai risultati tipici dei soggetti in questione, in ossequio alla finalità retributiva individuata dalla normativa regionale; il trattamento accessorio così erogato non può tradursi perciò in un generico premio a tutti i dipendenti che collaborano in posizione di comando o distacco con gli organi istituzionali, traducendosi altrimenti in una forma atipica (anche per l'ordinamento regionale) di aumento retributivo (come avviene con il fondo «Legge 20»).

Per ciò che concerne il riferimento alla disciplina del CCNL 2016/2018, fermo restando che ai sensi dell'art. 11 delle preleggi la rinnovata disposizione contrattuale soggiace al principio di irretroattività, va evidenziato, comunque, che l'esemplificazione normativa di riferimento (art. 18, comma 1, lettera *h*) del medesimo CCNL) ha una portata meramente - appunto - esemplificativa di fattispecie previste in norme statali, presumibilmente per il principio di competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lettera *l*) della Costituzione.

Al contempo, deve osservarsi che la retribuzione connessa alla mera effettuazione di un plus orario, in ragione di compiti istituzionali, mal si concilia con il principio di onnicomprensività della retribuzione, specie in presenza di altri istituti contrattuali che sono specificamente destinati a remunerare le eccedenze orarie, come il compenso per lavoro straordinario, che il Consiglio regionale intende differenziare rispetto all'istituzione del fondo «Legge 25». Va, sul punto, richiamato quanto considerato dalla Sezione Giurisdizionale Campania, nella sentenza n. 127/2018: «È vietato compensare con i fondi incentivanti prestazioni svolte fuori dall'orario di lavoro, in sostituzione del compenso previsto per il lavoro straordinario».

A seguito della determina D.G. Risorse Umane n. 377 del 14 maggio 2015 (avente ad oggetto: «Approvazione progetti, e relativa procedura amministrativa, giusta delibera U.P. n. 370/2015») - e visto che il comma 5 dell'art. 2 della legge n. 20/2002 demanda alla contrattazione decentrata integrativa con le organizzazioni sindacali la definizione delle modalità di erogazione e dei destinatari delle risorse del Fondo «Legge 25» - in data 11 febbraio 2015 è stato sottoscritto l'accordo tra le Organizzazioni sindacali e l'Amministrazione concernente la «Organizzazione delle attività istituzionali ordinarie e non ordinarie. Regolamento in applicazione della L.R. 20 del 03/09/2002 e s. m. e i., dell'art 19 comma 5 dell'Ordinamento del Consiglio Regionale della Campania», ratificato con delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 270 del 27 febbraio 2015.

L'Accordo individua le attività di assistenza ulteriore agli organi con le quali si prevede la realizzazione delle attività istituzionali ordinarie e non ordinarie attraverso la predisposizione di progetti destinati all'incremento dell'assistenza agli organi consiliari.

Il C.R.C. ha altresì prodotto, con riferimento ad entrambe le annualità considerate, varie determinazioni DGR concernenti la gestione e lo svolgimento delle procedure amministrative legate alla realizzazione dei progetti approvati nel quadro dei Fondi qui esaminati, oltre all'accordo sindacale del 2016 che ridetermina le modalità e i criteri di utilizzo del fondo previsto dalla L.R.C. n. 20/2002. Il tutto - come da risultare degli atti - pervenuto via mail il 26 luglio 2018, pur se acquisito al prot. della Sezione con n. 5345 del 24 settembre 2018.

4. Inoltre, in data 13 settembre 2018 sono pervenute alla Sezione controdeduzioni scritte del Consiglio regionale (D.G. Risorse Umane, Finanziarie e Strumentali) alla predetta relazione, in cui si è osservato, in sintesi, quanto segue.



Con i fondi dell'art. 2, comma 2 della legge regionale n. 20/2002, in ossequio alla norma legislativa, si è correttamente proceduto alla retribuzione del salario accessorio - trattamento economico del personale in servizio presso gli uffici di diretta collaborazione e supporto alle strutture, quali commissioni, componenti ufficio di presidenza e, fino a successiva regolamentazione normativa dei gruppi consiliari regionali, con le stesse modalità previste per il personale in servizio presso gli uffici. Dallo stesso capitolo a ciò destinato, senza aggravio di spesa, è stato costituito il fondo da assegnare ai gruppi consiliari quale budget costitutivo del bilancio degli stessi.

I criteri per l'individuazione degli importi e la regolamentazione per l'uso, sono stati indicati negli accordi contrattuali.

La retribuzione connessa alla mera effettuazione di un plus orario in ragione di compiti istituzionali, sembrerebbe non confliggere con il principio di omnicomprensività della indennità di posizione e di risultato, visto che tali compensi sono da riferirsi a «prestazioni non ordinarie, per l'attuazione di convenzioni e di assistenza ulteriore agli organi e organismi del Consiglio regionale e delle Autonomie locali, in applicazione di specifiche normative regionali e nazionali in vigore, regolamentate nell'ambito delle ordinarie relazioni sindacali», così come previsto dall'art. 19, comma 5, del vigente Ordinamento amministrativo del Consiglio regionale (approvato con delibera UdP n. 369 del 27 febbraio 2015). Quindi, tali prestazioni, destinate alla realizzazione di specifici progetti-obiettivo da svolgere obbligatoriamente durante l'orario di lavoro per le attività ordinarie, non potevano essere remunerate con il capitolo previsto per il lavoro straordinario che è destinato a retribuire eccedenze orarie, soltanto ed esclusivamente per casi eccezionali e non programmabili, ai fini dello svolgimento di attività ordinarie disciplinate dal CCNL.

Si precisa, infine, che in mancanza di un nuovo accordo a disciplina dell'erogazione dei fondi qui in considerazione - adottato con l'approvazione della delibera U.d.P. n. 370/2015 - non vi è stata l'erogazione di alcun compenso al personale interessato per il periodo intercorso tra il 1° gennaio 2015 e sino all'approvazione della determina dirigenziale, relativa alla presa d'atto per la realizzazione della prima parte dei progetti-obiettivo, indicati nella determina DGRU 377/DGR-5 del 14 maggio 2015.

5. In data 14 settembre 2018 è stata, poi, presentata, la memoria del Procuratore regionale per la parifica del rendiconto regionale 2015/2016, in cui sono state svolte, sul punto, le osservazioni di seguito riportate:

«In argomento, si concorda con le forti perplessità sul fondamento competenziale del legislatore regionale a una siffatta disciplina, che, peraltro, slegata da ogni riferimento concreto a parametri oggettivamente verificabili di attività e di risultato, appare configurarsi come un'irragionevole forma di aumento retributivo per tutti i dipendenti assegnati alle strutture "politiche" del Consiglio regionale.

Già nella decisione di parifica del rendiconto 2013, del resto, la Sezione aveva evidenziato "l'urgenza di immediati provvedimenti correttivi, di carattere legislativo, volti ad eliminare, anche a fini recuperatori, le indennità erogate ai sensi delle richiamate leggi".

Nondimeno, nella relazione del Consiglio si rappresenta che l'eventuale illegittimità dei richiamati commi 2 e 4 dell'art. 58 deve essere pronunciata dalla Corte costituzionale, non potendo l'amministrazione sottrarsi all'esecuzione di un comando legislativo, anche se ritenuto illegittimo.

[...] la Procura Regionale sottopone alla Sezione la valutazione dell'opportunità di rimettere, d'ufficio, in via incidentale, al giudizio della Corte costituzionale la questione di costituzionalità della normativa regionale di riferimento, sussistendo il presupposto della sua rilevanza ai fini della decisione di parificare i rendiconti regionali 2015 e 2016 nonché anche la sua non manifesta infondatezza per tutte le ragioni innanzi esposte».

All'odierna udienza le parti come in epigrafe rappresentate hanno confermato le argomentazioni sopra esposte.

#### CONSIDERATO CHE

6. I fondi di cui si tratta, a volerne dare una sintetica descrizione -peraltro, già precedentemente anticipata - si articolano come segue.

Il cd. Fondo «Legge 20» ha quali beneficiari il personale comandato e distaccato in servizio presso le strutture politiche (i.e. uffici a diretta collaborazione e supporto dei Presidenti di Commissioni, dei membri dell'Ufficio di Presidenza e dei Gruppi consiliari). Come già esposto nella relazione allegata alla decisione di parifica del rendiconto regionale per l'anno 2013:

«Nelle strutture in questione non possono essere comandati o distaccati dirigenti, ed funzionari, ove comandati, perdono la posizione organizzativa.



Tuttavia, i responsabili delle strutture possono nominare, nell'ambito del personale comandato, dei coordinatori amministrativi cui, recita il comma 5 dell'art. 11 del regolamento recante il Nuovo Ordinamento degli uffici del Consiglio regionale, "per le peculiarità dell'attività svolta, il trattamento economico è integrato con uno specifico emolumento pari alla indennità di posizione spettante, ai sensi del contratto collettivo integrativo decentrato in vigore, ai dirigenti con incarico individuale del Consiglio, incrementata del 5 per cento". Attualmente anche i coordinatori beneficiano delle quote integrative della remunerazione di cui alla lettera *b*).

In buona sostanza, si è creata una nuova figura apicale, con trattamento economico in parte equiparato a quella dei dirigenti».

Le finalità di costituzione del Fondo «Legge 20» sono descritte dal comma 2 dell'art. 2 L.R.C. n. 20/2002:

«*a*) risorse per il trattamento economico accessorio da attribuire con le stesse quantità e modalità di erogazione del salario accessorio previsto dai contratti collettivi decentrati integrativi del personale di ruolo del Consiglio regionale;

*b*) risorse per l'incremento dell'attività istituzionale e per l'assistenza agli organi, integrative a quelle previste dalla lettera *a*)».

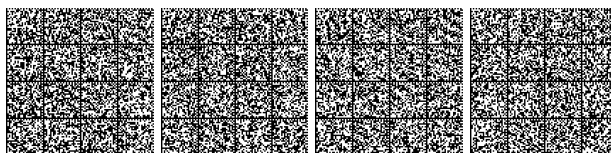
Quanto alle risorse di cui alla lettera *b*), la legge stabilisce che fondo è ripartito in base alla consistenza numerica del personale assegnato alle strutture, così da ottenere una quota unitaria.

Riguardo la consistenza e le modalità di assegnazione di tale Fondo, il comma 3 dell'art. 2 stabilisce che: «Il fondo di cui al comma 2, lettera *b*, è ripartito in base alla consistenza numerica del personale assegnato alle strutture di cui agli articoli 9 e 14 della legge regionale n. 15/1989, ai sensi della normativa vigente. I responsabili di dette strutture comunicano al settore competente, l'attribuzione delle singole quote spettanti al personale in servizio presso ciascuna struttura ai fini della corresponsione della liquidazione spettante».

I beneficiari e le finalità del Fondo «Legge 25», sono poi indicati dall'art. 2, comma 4, della legge n. 20/2002, inserito con la L.R.C. 25/2003, ai sensi del quale il medesimo fondo integrativo è destinato all'assistenza agli organi istituzionali per l'incremento dell'attività, anche legata ai processi di riforma consequenziali alle modifiche del Titolo V della Costituzione Parte II che hanno attribuito alle Regioni nuove potestà amministrative e legislative. Riguardo la definizione dei destinatari e delle modalità di assegnazione delle risorse, il citato art. 2, comma 5, la demanda alla contrattazione decentrata integrativa con le organizzazioni sindacali.

Tra i destinatari delle risorse è attualmente individuato tutto il personale in servizio presso il Consiglio, compreso il personale dirigenziale e il personale non dirigenziale con posizione organizzativa.

In sede di relazione allegata alla decisione di parifica del rendiconto regionale per l'anno 2013, si rilevava, dalle risultante degli atti acquisiti, che tale componente retributiva veniva erogata come indennità di importo fisso e predeterminato per ciascuna categoria di personale (compreso il personale dirigenziale e il personale non dirigenziale con posizione organizzativa, per cui erano previste misure percentuali più elevate), ed era legata allo svolgimento delle prestazioni di assistenza all'attività degli organi istituzionali del Consiglio in modalità «plus orario»; con l'effetto che, per fruire della indennità ex «Legge 25», tutti i dipendenti - sia dirigenti che non dirigenti - erano chiamati dal 2006 a svolgere un certo numero di ore di lavoro oltre l'orario normale, in ciò concretandosi l'incremento di assistenza all'attività degli organi istituzionali del Consiglio che la prefata disciplina ha voluto promuovere.



Già in sede di referto allegato alla decisione di parifica del rendiconto regionale 2013, quindi, si era rilevata l'anomalia riguardante la costituzione ed il finanziamento di tali fondi, osservando, riguardo la loro compatibilità con il vigente sistema delle fonti del trattamento economico dei dipendenti pubblici nonché con i presupposti e i limiti di finalità e quantità previsti dai contratti collettivi nazionali, quanto segue:

«a) in termini generali, come già evidenziato dal Commissario straordinario e nella presente relazione (cfr: il riferimento a C. cost. sentenza n. 339/2011 e SRC Lombardia n. 137/2013/PAR), per consolidata giurisprudenza costituzionale la disciplina del trattamento economico dei dirigenti e del personale del comparto è compresa nella materia dell'ordinamento civile, di esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, per cui sono illegittime le norme regionali approvate in tale materia in contrasto con le previsioni di cui all'art. 40 TUPI.

Di conseguenza, la disciplina del finanziamento e dei presupposti di alimentazione degli stessi e della loro erogazione è riservata alle leggi dello Stato e alla contrattazione collettiva nazionale cui queste fanno rinvio (contratti che disciplinano, appunto, le regole per la costituzione del fondo delle risorse decentrate, stabili e variabili).

Per l'effetto, il finanziamento e la erogazione dei vari istituti economici deve necessariamente avvenire nei limiti delle risorse del fondo per il comparto e per dirigenti, non essendo consentito che erogazioni ulteriori siano poste a carico del bilancio, neppure in presenza di personale in posizione di comando e di distacco presso strutture politiche. Come evidenziato dal Commissario straordinario, il trattamento accessorio di tali categorie di dipendenti, «in mancanza di una espressa previsione del contratto collettivo nazionale o di altre disposizioni di fonte statale, deve comunque gravare sull'unico fondo dell'Amministrazione, dovendosi escludere la possibilità, come nella fattispecie che ci occupa, di istituire un fondo "parallelo" per il trattamento accessorio del personale comandato o distaccato in servizio presso le strutture politiche».

Con specifico riferimento al fondo «Legge 25», si poneva altresì in risalto come, in spregio del principio secondo cui «è *ex lege* previsto l'aggancio ai criteri di retribuzione della contrattazione nazionale» di modo che «la distribuzione delle risorse deve comunque avvenire con uno specifico aggancio alla posizione e ai risultati tipici dei soggetti in questione, in ossequio alla finalità retributiva individuata dalla normativa regionale [...] il trattamento accessorio così erogato non può tradursi in un generico premio a tutti dipendenti che collaborano in posizione di comando o distacco con gli organi istituzionali, traducendosi altrimenti in una forma atipica (anche per l'ordinamento regionale) di aumento retributivo».

Si aggiungeva, sul punto, che «una retribuzione connessa meramente all'effettuazione di un plus orario, in ragione di compiti istituzionali, mal si concilia con il principio di onnicomprensività della retribuzione, specie in presenza di altri istituti contrattuali che sono specificamente destinati a remunerare le eccedenze orarie, come lo straordinario». In conclusione sull'argomento, nella relazione *de qua*, «preso atto delle già intraprese azioni amministrative (Cfr: delibera del Consiglio regionale n. 365 del 30 gennaio 2015)», la Sezione evidenziava «l'urgenza di immediati provvedimenti correttivi, di carattere legislativo, volti ad eliminare, anche a fini recuperatori, le indennità erogate ai sensi delle richiamate leggi, impregiudicata, nelle successive attività di controllo, ogni valutazione sulla rimessione della questione al giudice delle leggi».

7. La materia, per gli anni 2015/2016, è stata disciplinata con le delibere dell'Ufficio di Presidenza nn. 365/2015 e 370/2015 e con le conseguenti determinazioni della Direzione generale risorse umane, strumentali e finanziarie del Consiglio regionale della Campania.

Con la delibera UdP n. 365/2015 è stato dichiarato decaduto l'accordo legislativo applicativo della legge regionale n. 20/2002 ed è stato dato mandato al Direttore generale risorse umane finanziarie e strumentali di rappresentare l'Amministrazione in sede di delegazione trattante per definire; ai sensi dell'art. 2, comma 5, della legge regionale n. 20/2002, un accordo per l'erogazione del fondo al personale del comparto, in coerenza con il disposto di cui all'art. 19, comma 5, del vigente ordinamento amministrativo del Consiglio regionale della Campania. Con delibera UdP n. 370/2015 è stato ratificato l'accordo, sottoscritto in data 12 febbraio 2015, con la RSU del Consiglio regionale della Campania ad oggetto «Organizzazione delle attività istituzionali ordinarie e non ordinarie. Regolamento in applicazione della legge regionale 20 del 3 settembre 2002 e ss.mm.ii. e dell'art. 19, comma 5, dell'ordinamento amministrativo del Consiglio regionale della Campania».

Infatti, in sede di contrattazione decentrata integrativa con le organizzazioni sindacali, è stato definito l'accordo che ha precisato le modalità ed i criteri di utilizzo del fondo, previsto dal comma 4 dell'art. 2 della stessa legge regionale n. 20/2002 e ss.mm.ii., accordo recepito dall'Ufficio di Presidenza proprio con la citata delibera n. 370/2015. Le determinazioni della D.G. Risorse n. 287 del 16 aprile 2015 e n. 377 del 14 maggio 2015 hanno dato attuazione alle indicate delibere, individuando i gruppi di lavoro per lo svolgimento delle attività non ordinarie, con contrattualizzazione della prestazione lavorativa, ai sensi dell'art. 53 del decreto legislativo n. 165/2001.

Dall'accurato esame di tali atti emerge quanto di seguito si espone.



Con la delibera UdP n. 365 del 30 gennaio 2015 (avente ad oggetto «Legge Regionale n. 20/2002») si è inteso porre rimedio alle obiezioni sollevate dal Commissario per la Attuazione del piano di stabilizzazione finanziaria della Regione Campania, in merito al trattamento economico accessorio definito dall'art. 2 della legge della Regione Campania n. 20 del 2002, così sintetizzate:

«a) legittimità dell'art. 2 della legge n. 20 del 2002;

b) legittimità dell'accordo con cui, ai sensi del comma 5 dell'art. 2 della legge n. 20/2002, si sono individuati i beneficiari e le modalità di erogazione delle risorse di cui al fondo istituito con il comma 4 del medesimo articolo, con specifico riferimento a:

b 1) collegamento della erogazione delle risorse del fondo al solo svolgimento di ore di lavoro aggiuntive alle trentasei ore settimanali;

b 2) compatibilità tra l'erogazione delle risorse di cui ai fondi costituiti con la legge regionale n. 20/2012 e la natura onnicomprensiva del trattamento economico dei dirigenti;

b 3) compatibilità tra l'erogazione delle risorse di cui ai fondi costituiti con la legge regionale n. 20/2002 e fa natura onnicomprensiva del trattamento economico dei funzionari con posizione organizzativa;

c) legittimità della prassi in forza della quale le risorse del fondo di cui alla lettera b) del comma 2 dell'art. 2 della legge n. 20 del 2002 sono erogate anche ai Responsabili amministrativi ed ai Coordinatori amministrativi vista la natura onnicomprensiva del loro trattamento economico».

Richiamate altresì, nel ridetto atto deliberativo, talune disposizioni collegate alla materia *de qua*, del Nuovo Ordinamento degli uffici amministrativi del Consiglio regionale della Campania approvato con la delibera UdP n. 364 del 30 gennaio 2015 - in particolare, comma 5 dell'art. 19, articolo 11 e comma 5 dell'art. 15 - vi si svolgevano le seguenti, rilevanti, considerazioni:

«quanto alla perplessità avanzata dal Commissario di cui alla precedente lettera a) la problematica in merito alla legittimità dell'articolo 2 della legge n. 20 del 2002 è da affrontarsi in sede legislativa, e quindi non è nelle competenze attribuite all'Ufficio di Presidenza del Consiglio»;

«le modalità di definizione del trattamento economico dei Responsabili amministrativi e dei Coordinatori amministrativi definite dall'art. 15 del Nuovo Ordinamento, permettono di superare le obiezioni poste dal Commissario [...] in quanto, di fatto, li escludono dalla compartecipazione alla distribuzione delle risorse integrative di cui alla lettera b) del comma 2 dell'art. 2 della legge n. 20»;

«l'attuale accordo definito in data 30 maggio 2014 ai sensi del comma 5 dell'art. 2 della legge regionale n. 20/2012 deve intendersi superato e [...] e [...] pertanto, in assenza di un nuovo accordo, a decorrere dal 1° febbraio 2015, la maturazione di qualsiasi diritto alla erogazione delle risorse è esclusa»;

«il nuovo accordo, in applicazione di quanto previsto nell'ordinamento, dovrà, come minimo: a) individuare nel solo personale del comparto i beneficiari delle risorse del fondo di cui al comma 4, art. 2 della legge n. 20/2002; b) subordinare la maturazione dei diritti all'erogazione non più alla sola prestazione oraria ma allo svolgimento di prestazioni non ordinarie per la attuazione di convenzioni e di assistenza ulteriore agli organi e organismi del Consiglio e delle Autonomie locali»;

[...]

«quanto all'obiezione di cui alla lettera b. 3, l'accordo dovrà essere redatto in modo da tener conto della posizione espressa dal Commissario relativamente alla natura onnicomprensiva del trattamento economico delle posizioni organizzative [...]».

Pertanto, con la prefata delibera si è stabilito di:

«dichiarare decaduto l'accordo legislativo applicativo della legge regionale n. 20/2002 e s.m.i. del maggio 2014 e di sospendere l'efficacia dando mandato al Direttore generale [...] di rappresentare la Amministrazione in sede di delegazione trattante per definire, ai sensi del comma 5 dell'art. 2 della legge regionale n. 20/2002, un accordo per la erogazione del fondo al solo personale del comparto, coerente con il disposto di cui al comma 5 dell'art. 19 del «Nuovo Ordinamento», precisando che in mancanza di nuovo accordo, a decorrere dal 1° febbraio 2015 nessun diritto alle risorse di cui al fondo della legge regionale n. 20/2002, può essere in alcun modo maturato»;

«dare mandato al Direttore generale [...] di inviare all'ARAN per il tramite del Dipartimento della Funzione pubblica, copia del nuovo accordo da sottoscrivere ai sensi del citato comma 5 dell'art. 2 della legge regionale n. 20/2002»;

«condizionare la erogazione delle risorse di cui al fondo in questione al personale con posizione organizzativa solo alla espressa previsione nell'accordo di una condizione che preveda che: a) a decorrere dal 1° febbraio 2015 la maturazione dei diritti del personale dotato di posizione organizzativa sia subordinata agli esiti della risposta del Dipar-



timento della Funzione pubblica; b) in caso di parere formulato in termini di non conformità con le norme in vigore, i funzionari con posizione organizzativa saranno esclusi dai beneficiari delle risorse del fondo di cui al comma 4 art. 2 della legge regionale n. 20/2002»;

«autorizzare, sempre a valle della definizione dell'accordo e nei modi in questo definiti, l'erogazione di risorse anche al personale con posizione organizzativa solo a condizione che: a) l'accordo preveda modalità certe e rapide di recupero di tali risorse nella ipotesi in cui il Dipartimento della Funzione Pubblica dovesse concludere per la incompatibilità tra le erogazione delle risorse in oggetto e la natura del trattamento economico dei funzionari con posizione organizzativa; l'erogazione di tali risorse venga in ogni caso sospesa se l'accordo non dovesse essere inviato all'ARAN entro il 28 febbraio 2015».

Con la delibera UdP n. 370 del 27 febbraio 2015 (avente ad oggetto «Presenza d'atto dell'accordo applicativo legge n. 20/2002»), richiamato il precedente atto deliberativo n. 365/2015 sull'argomento, si procedeva a ratificare il nuovo Regolamento avente ad oggetto «Organizzazione delle attività istituzionali ordinarie e non ordinarie. Regolamento in applicazione della legge regionale n. 20 del 03/09/2002 e s.m.i. e dell'art. 19, comma 5 dell'Ordinamento del Consiglio regionale della Campania», contenente l'accordo organizzativo delle attività, sottoscritto e approvato nella seduta di delegazione trattante del 12 febbraio 2015.

In tale Regolamento, destinato ad individuare «un unico fondo riservato a tutte le unità lavorative di ruolo o in posizione di comando, in servizio presso le strutture amministrative, le segreterie politiche, i gruppi politici del Consiglio, per l'esercizio della funzione di assistenza agli organi e/o organismi istituzionali, differenziandone i punti di spesa», ha avuto evidentemente la finalità di rideterminare «le modalità ed i criteri di attuazione e di erogazione del fondo previsto dalla legge regionale n. 20/2002 e s.m. e i., che fanno riferimento all'assistenza agli organi istituzionali, nonché allo svolgimento di attività relative a prestazioni "ordinarie" e "non ordinarie" inerenti a specifiche normative regionali e nazionali in vigore» (art. 1, punto 1). Il 1° punto dell'art. 3 definisce le «attività "ordinarie" di assistenza e supporto ulteriore agli organi e agli organismi istituzionalmente riconosciuti», in via generale, come quelle attività «previste dallo Statuto e dalle norme e dai regolamenti regionali, rientranti nelle funzioni proprie dell'ente che richiedono un impegno aggiuntivo sia quantitativo, come ore impiegate, che qualitativo come miglioramento delle attività, da svolgersi durante l'orario di lavoro».

L'art. 4, punto 1, dà la definizione di massima delle attività «non ordinarie»: «Per attività non ordinarie di assistenza e supporto ulteriore agli organi e agli organismi istituzionalmente riconosciuti, si intendono le attività previste dallo Statuto, dalle norme e dai regolamenti regionali, non rientranti nelle funzioni proprie dell'ente e che, per tale motivo, possono essere affidate a soggetti esterni in rapporto contrattuale, di convenzione, in appalto, in affidamento o di incarico professionale». Il comma 6 del medesimo art. 4 stabilisce che esse «sono svolte al di fuori dell'orario di lavoro, oltre l'attività obbligatoria di istituto». Le disposizioni regolamentari richiamate prevedono, altresì, che le attività «ordinarie» «sono realizzate dal personale di ruolo di categoria B, C, e D senza incarico e dal personale in servizio presso le segreterie ed i gruppi politici» (punto 2 dell'art. 3), mentre quelle «non ordinarie» «sono effettuate dal personale di categoria D titolare di incarico di posizione organizzativa, soggetta al principio di onnicomprensività previsto dall'art. 24, comma 3 del decreto legislativo n. 165/2001 e s.m. e i., in considerazione che le stesse richiedono prestazioni lavorative in aggiunta a quelle contrattualmente previste e retribuite, da svolgersi durante l'orario di lavoro, non riferibili in via esclusiva agli incarichi attribuiti "ratione officii"» (punto 3. dell'art. 4).

Nella disciplina delle modalità organizzative (art. 5), il punto 3 prevede che «L'importo finanziario da assegnare alle diverse categorie è stabilito dalle differenti prestazioni professionali svolte nell'ambito dei Piani/Progetti per l'assistenza agli organi, dal numero massimo di ore/giorni da prestare per ogni progetto e dalle tabelle parametriche previste dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro»; il punto 6. stabilisce che «i dirigenti sono tenuti alla stretta osservanza del principio della partecipazione di tutto il personale all'istituto, attraverso la rotazione dello stesso, fermo restando le professionalità non surrogabili». Agli articoli 6 e 7 del Regolamento di applicazione della L.R.C. n. 20/2002 e s.m.i., relativamente all'anno 2015, si è poi prevista l'assegnazione a ciascun Dirigente di II Livello del budget per la realizzazione dei piani/progetto in base al numero delle unità distinte per categoria, affidando ai medesimi dirigenti il compito di «redigere il programma dei Piani/Progetto prevedendo quote di budget per ciascun progetto, obiettivi, tempi e modalità di realizzazione, fasi di monitoraggio, personale da coinvolgere preventivamente individuato e autorizzato», nonché l'obbligo di inviare al Segretario generale, al termine della realizzazione dei piani/progetto, «il report finale delle attività, al fine di consentire completamento dell'iter amministrativo per il pagamento delle competenze spettanti». L'erogazione e la liquidazione delle risorse assegnate alle attività veniva subordinata alla valutazione sulla loro realizzazione, il cui stato avrebbe dovuto, al predetto fine, essere verificato con cadenza quadrimestrale. A seguito di ciò, con la determina n. 287/DGR-S del 16 aprile 2015 del Consiglio regionale della Campania - D.G. Risorse umane, finanziarie e strumentali si è stabilito di:

«costituire un Gruppo di lavoro interdirezionale, presieduto dai Direttori generali, allo scopo di individuare le procedure amministrative necessarie all'applicazione delle disposizioni indicate in premessa;



realizzare la fase progettuale di cui alla delibera dell'U.P. n. 370 del 27 febbraio 2015, istruendo le ipotesi presentate dai dirigenti delle strutture relative ai Piani/Progetti;

compilare per ogni Piano/Progetto approvato la scheda sintetica, allegata all'Accordo organizzativo, indicando, sentiti i dirigenti proponenti, il numero, l'elenco nominativo dei partecipanti, la durata, le ore lavorative e il conseguente budget, necessari alla partecipazione degli aventi requisiti;

[...]

monitorare l'attività dei Piani/Progetti nel corso della loro durata e di segnalare ai Direttori generali gli eventuali scostamenti e le relative motivazioni;

raccogliere i report finali dei Piani/Progetti e le relative valutazioni effettuate dai dirigenti responsabili della progettazione;

inviare agli uffici del Trattamento economico dell'U.D. Gestione del Personale l'elenco nominativo e le competenze indicate dai dirigenti per effetto della valutazione».

Con la determina n. 377/DGR-S del 14 maggio 2015 si approvavano, «a seguito delle attività propedeutiche svolte dal Gruppo di lavoro» gli 8 progetti selezionati, «sottoscritti dai dirigenti apicali di I° e II° livello ed individuati i relativi Responsabili, per un totale complessivo di n. 185 partecipanti» e si stabiliva di «impegnare la spesa di € 603.360 sul Capitolo 4024, Missione 1, Programma 10, Titolo 1, Macroaggregato 101, Piano dei conti finanziario 1.01.01.01.000, quale somma massima complessiva semestrale da corrispondere, fatte salve le somme già percepite in ragione del precedente Accordo». Con determina n. 529/DGR-S del 10 giugno 2015 sono state impartite talune disposizioni, riguardanti la composizione del Gruppo di lavoro, finalizzate alla realizzazione degli otto progetti approvati con la predetta determina n. 377/DGR-S del 14 maggio 2015, mentre con determina n. 645/DGR-S del 13 luglio 2015, preso atto dell'avvenuta realizzazione della prima fase dei medesimi progetti, si è stabilito di procedere alla «liquidazione di € 456.485,00, quale somma maturata dai partecipanti ad ogni singolo progetto [...] da imputare sul Capitolo 4024, Missione 1, Programma 10, Titolo 1, Macroaggregato 101, Piano dei conti finanziario 1.01.01.01.000».

Con determina n. 660/DGR-S del 20 luglio 2015 si è poi stabilito di impegnare la somma di € 596.640,00 sul Capitolo 4024 e quella di € 250.000,00 sul capitolo 4141, per un importo complessivo di € 840.640,00, Missione 1, Programma 10, Titolo 1, Macroaggregato 101, Piano dei conti finanziario 1.01.01.01.000 «quale somma massima complessiva da corrispondere ai partecipanti ad ogni singolo progetto per il secondo semestre 2015».

Con determine n. 700/DGR-S del 7 agosto 2015 e n. 880/DGR-S del 15 ottobre 2015 sono state impartite ulteriori disposizioni riguardanti la composizione del Gruppo di lavoro e – soprattutto - il «peso» e la rilevanza di talune prestazioni dei relativi componenti, da ritenere «ulteriori rispetto ai contenuti degli incarichi e compiti assegnati nella realizzazione dei progetti medesimi», con eventuali oneri aggiuntivi gravanti «sullo stesso capitolo di spesa previsto per i Progetti, senza ulteriore aggravio».

Il 16 marzo 2016 è stato sottoscritto l'accordo sindacale sull'organizzazione delle attività istituzionali ordinarie e non ordinarie in applicazione della legge regionale n. 20/2002 e s.m.i. e dell'art. 19, comma 5 del Regolamento concernente il Nuovo Ordinamento del Consiglio regionale della Campania, per l'anno 2016.

In tale accordo, vi è una parziale rimodulazione delle disposizioni trasfuse in quello precedente siglato per l'anno 2015, nel senso, principalmente, che: in sede di individuazione delle attività remunerate con il fondo di qu0 (art. 2) si precisa che «il personale in servizio presso Consiglio è autorizzato a svolgere prestazioni non ordinarie per l'attuazione di assistenza ulteriore agli organi e organismi previsti all'articolo 1 [Assemblea, Commissioni permanenti e speciali, Co.re.com, Difensore Civico, Collegio dei Revisori dei Conti, Conferenza dei Capigruppo, Ufficio di Presidenza, Consulta Femminile, Commissione per le Pari Opportunità, Giunta delle Elezioni, ammissione per Regolamento interno, Garante dell'adolescenza e dell'infanzia, Garante dei detenuti, Organismo Indipendente di Valutazione e in rapporto di convenzione con altri Enti Pubblici], posto che le attività ordinarie sono svolte dalle strutture previste dall'ordinamento amministrativo e richiamate nel Piano integrato della Performance» (punto 1.); viene affidata alla fase dell'elaborazione dei progetti, la definizione delle relative modalità organizzative; vengono disciplinati più in dettaglio i criteri di valutazione, nonché gli standards minimi, delle prestazioni lavorative da svolgere; vengono «codificate» e definite come «funzionali», le prestazioni, ulteriori rispetto a quelle derivanti dalla partecipazione ai progetti, collegate allo svolgimento di funzioni che necessitano di specifiche modalità contrattuali e lavorative, cioè quelle dei Conciliatori, dei Responsabili di Progetto e dei componenti del Gruppo di lavoro. L'art. 11 definisce le modalità di applicazione del punto b) dell'art. 2 della legge regionale n. 20/2002 che «per l'anno 2016 prevede un fondo da destinare al personale in servizio presso le strutture politiche e i gruppi consiliari, pari a € 2500 per ogni unità lavorativa [...] destinato alle unità in servizio in posizione di ruolo, comando in rapporto di dipendenza soggetta a contrattazione collettiva». Anche qui viene previsto che «All'atto della progettazione delle attività è garantito il principio generale della uniformità di trattamento e della partecipazione massima attraverso l'impiego di tutte le unità in servizio, in possesso dei requisiti e delle competenze corrispondenti alle attività previste» (art. 3, punto 3.).





Con determina 212/DGR-S del 1° aprile 2016 è stato costituito il Gruppo di lavoro (per l'annualità 2016) con i compiti necessari alla realizzazione delle attività rientranti nei progetti e sono stati approvati per l'anno 2016 tredici progetti con i relativi responsabili con decorrenza dei nuovi contratti a far data dal 1° gennaio 2016; inoltre, sono stati individuati «gli oneri finanziari per la realizzazione dei progetti nei capitoli di spesa 4024 e 4141 della Missione 1, Programma 10, Titolo 1 Macroaggregato 101, Piano dei conti finanziario 1.01.01.01.000, dell'esercizio finanziario 2016».

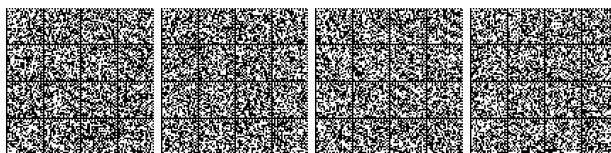
Con determina n. 650/DGR-S del 1° luglio 2016 si è stabilito, tra l'altro: «di impegnare la somma di € 1.200.000 [...] nel capitolo di spesa 4024 della Missione 1, Programma 10, Titolo 1, Macroaggregato 101, Piano dei conti finanziario 1.01.01.01.000, dell'esercizio finanziario 2016; di impegnare la somma di € 250.000 [...] nel capitolo di spesa 4141 della Missione 1, Programma 10, Titolo 1, Macroaggregato 101, Piano dei conti finanziario 1.01.01.01.000, dell'esercizio finanziario 2016; di provvedere alla liquidazione delle spettanze per il I semestre 2016 per un importo pari ad € 672.422,00 [...] mediante prelievo dal capitolo di spesa 4024 della Missione 1, Programma 10, Titolo 1, Macroaggregato 101, Piano dei conti finanziario 1.01.01.01.000, dell'esercizio finanziario 2016». Con determina n. 916/DGR-S del 20 ottobre 2016 si è integrato il personale con funzione di conciliatore nel progetto n. 4, «per il quale è stato considerato il 50% del limite massimo previsto per il personale addetto alle attività conciliative, per il solo secondo semestre, compenso che va a sommarsi a quello percepito nel I° semestre». Con determina n. 26/ DGR-S del 13 gennaio 2017 si è stabilito: «di prendere atto della Relazione finale del Coordinatore del Gruppo di Lavoro che attesta l'avvenuta realizzazione dei progetti approvati con determina DGR-S n. 212 del 1° aprile 2016 [...]; di liquidare la spesa di € 704.017,00, relativa al II° semestre dell'anno 2016, impegnata con determina DGR-S n. 212 del 1° aprile 2016 [...] sui capitoli 4024 e 4141 della Missione 1, Programma 10, Titolo 1, Macroaggregato 101, Piano dei conti finanziario 1.01.01.01.000 dell'esercizio finanziario 2016; di prendere atto che tale spesa si aggiunge a quella delle determinazioni n. 650 del 1° luglio 2016 e n. 916 del 20 ottobre 2016, per un importo totale pari ad € 680.002,00, per un ammontare complessivo di € 1.384.019,00, ed un residuo sul capitolo 4024 della Missione 1, Programma 10, Titolo 1, Macroaggregato 101, Piano dei conti finanziario 1.01.01.01.000 dell'esercizio finanziario 2016».

#### VISTO CHE

8. L'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, dispone che «Il rendiconto generale della Regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 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 ed 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).

L'estensione del giudizio di parifica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è coerente con 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, richiamando anche la pregressa giurisprudenza, è stato affermato 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 (articoli 81, 119 e 120 della Costituzione) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (articoli 11 e 117, primo comma della Costituzione)». Infatti, il giudizio di parificazione per le Regioni a statuto ordinario è stato introdotto, come precisa il primo comma dell'articolo 1 del citato decreto-legge n. 174/2012, «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»; pertanto, le disposizioni del predetto art. 1 «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».



## RILEVATO CHE

9. Nel corso dell'istruttoria riferita al rendiconto generale della Regione Campania per gli esercizi 2015 e 2016, la Sezione di controllo si è soffermata sulla verifica della spesa del personale, con particolare attenzione a vari aspetti, fra cui quello sin qui descritto. Dall'analisi delle norme che regolano i cc.dd. «fondi etero-finanziati» istituiti nell'anno 2002 nel sistema regionale campano, nonché dalla documentazione in proposito acquisita, emerge, ad avviso della Sezione, che le disposizioni legislative regionali che prevedono e regolano i Fondi «Legge 20» e «Legge 25», presentano profili di dubbia costituzionalità, per le ragioni già indicate nella relazione allegata alla decisione di parifica del rendiconto regionale per l'anno 2013 e che di seguito verranno meglio descritte.

Inoltre, appare opportuno porre in luce come con l'Accordo sottoscritto il 12 febbraio 2015 - di cui si sono precedentemente riportate alcune previsioni - soggiace al principio - correttamente richiamato sia dal Consiglio regionale nelle proprie controdeduzioni che dalla Procura Regionale nella propria memoria - secondo cui chi esercita le funzioni amministrative «ha l'obbligo di applicare le leggi, in ossequio al principio di legalità, visto che l'ulteriore dimensione della legalità costituzionale ha il proprio presidio naturale nella competenza esclusiva della Corte costituzionale» (*cf.*: memoria P.R., pag. 26); nel contempo, corre l'obbligo di porre in evidenza come con esso, si sia operato un tentativo (mal riuscito) di ricondurre in un alveo di rispondenza dell'erogazione dei fondi de quibus ai principi posti a presidio della disciplina del trattamento retributivo/accessorio del personale dipendente dell'ente, senza però poter incidere sui «difetti di base» della norma legislativa regionale. Tanto ciò è vero, che con esso si è previsto - tra l'altro - per i dirigenti l'obbligo della «stretta osservanza del principio della partecipazione di tutto il personale all'istituto, attraverso la rotazione dello stesso, fermo restando le professionalità non surrogabili» (art. 5, punto 6.), così che, solo in relazione agli otto progetti approvati con la determina n. 287/DGR-S del 16 aprile 2015 del Consiglio Regionale della Campania - D.G. Risorse Umane, Finanziarie e Strumentali, si è avuto un «totale complessivo di n. 185 partecipanti». Stessa considerazione va svolta in riferimento al successivo Accordo, quello relativo all'anno 2016 - di cui si sono precedentemente descritte, sinteticamente, le previsioni - dove si stabilisce, all'art. 3, punto 3., che «All'atto della progettazione delle attività è garantito il principio generale della uniformità di trattamento e della partecipazione massima attraverso l'impiego di tutte le unità in servizio, in possesso dei requisiti e delle competenze corrispondenti alle attività previste».

Ne emerge con chiarezza come, in tal modo, il finanziamento dei fondi de quibus - che trova la propria fonte principale nelle disposizioni legislative regionali sopra richiamate, di cui l'accordo sottoscritto in sede decentrata rappresenta ovviamente mera applicazione - risulti sostanzialmente causativo di un inutile dispendio di risorse attraverso una loro distribuzione - pur se formalmente ancorata ad una attività progettuale corredata in sede contrattuale da elementi di programmazione, monitoraggio e controllo dell'attività ammessa a premio - poi, in concreto, «a pioggia»; tanto da risultare contrastante con l'esigenza che il parametro principale da assumere per la ripartizione degli incentivi, sia non quello della semplice presenza in servizio, apprezzabile solo in termini di quantità, bensì tale da conferire al lavoro svolto un valore aggiunto o un elemento di innovazione rispetto agli standard ordinari.

La Sezione dubita della legittimità costituzionale sia dell'art. 2, commi 2 e 4, della legge regione Campania 3 settembre 2002, n. 20, sia dell'art. 1, comma 1, della legge regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera I), della Costituzione (nella precedente e nuova formulazione), in quanto il fondo per il trattamento accessorio è costituito ed alimentato in modo illegittimo, in contrasto con la riserva assoluta che assegna, sulla base di legge statale (nella materia dell'ordinamento civile), alla contrattazione collettiva nazionale e di comparto, la determinazione e l'assegnazione delle risorse del fondo per la contrattazione collettiva, così da ledere i beni-valori della contabilità pubblica nella specifica materia del trattamento accessorio dei dipendenti pubblici.

La competenza esclusiva dello Stato, nella materia di cui all'art. 117, comma 2, lettera I) della Costituzione reca intrinsecamente anche la funzione gius-contabile, propria dello Stato medesimo, di regolatore della relativa spesa, espressa mediante la determinazione e l'assegnazione delle «giuste» risorse disponibili per il trattamento accessorio dei dipendenti pubblici, indipendentemente dallo loro collocazione territoriale.

L'istituzione e l'assegnazione di fondi aggiuntivi da parte della Regione in tale materia, nel violare la predetta competenza esclusiva dello Stato, ha innegabili riflessi negativi sugli equilibri complessivi della finanza pubblica e sulla sostenibilità del debito, dei quali lo Stato stesso è garante e custode in rapporto anche agli impegni internazionali assunti dal medesimo, *ex* art. 97, comma 1 della Costituzione.

Più in generale, è da dire che l'attribuzione allo Stato della competenza legislativa esclusiva nelle materie di cui al precitato art. 117, comma 2 della Costituzione con la cennata funzione di «regolatore» della relativa spesa, è teleologicamente volta anche alla salvaguardia dei beni-valori della «sostenibilità» e dello «sviluppo» economico del Paese nel suo complesso, *ex* art. 81 della Costituzione.



In tal senso, le disposizioni dell'appena citato art. 81 costituiscono una sorta di base giustificativa trasversale della normazione statale di coordinamento, sia con riferimento agli «interventi complessivi» di detta normazione, espressi mediante le «leggi di bilancio» (cfr. Corte costituzionale n. 61/2018, paragrafo 2, in diritto), sia - è da ritenere - con riferimento agli specifici interventi della normazione statale stessa di «settore», espressi mediante l'attribuzione - *ratione materiae* - della competenza legislativa esclusiva, di cui al ripetuto art. 117, comma 2 della Costituzione, oltre che con la normazione costituente i «principi fondamentali» di «coordinamento della finanza pubblica», ex art. 117, comma 3 della Costituzione.

Lo Stato è «custode della finanza pubblica allargata», come chiarito dal Giudice delle Leggi (v. Corte costituzionale n. 107/2016, paragrafo 3, in diritto) e, in tale «suo compito, deve tenere comportamenti imparziali e coerenti, [anche] per evitare eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci, da parte delle autonomie territoriali» (v. ancora Corte costituzionale n. 107/2016, paragrafo 3, in diritto). Dal canto suo, «la forza espansiva dell'art. 81 [...] della Costituzione, a presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi, causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (v. Corte Costituzionale sentenza n. 192/2012 e n. 184/2016).

Nel contesto dei dubbi di costituzionalità rilevati dalla Sezione, in rapporto all'art. 117, comma 2, lettera *l*) della Costituzione, nel suo stretto collegamento con gli articoli 97, comma 1, e 81 della Costituzione, appare utile ricordare come sia stato lo stesso Giudice delle Leggi ad aver già evidenziato l'intima interconnessione che sussiste tra il precitato art. 117, comma 2, lettera *l*) della Costituzione e gli altri beni-valori della contabilità pubblica (v. Corte Costituzionale, sentenza n. 188/2014, paragrafo 3 in diritto).

È ben vero che nella vicenda allora esaminata il tema affrontato era quello dell'«indebitamento pubblico» e che l'intercorrelazione tra i valori e le norme costituzionali è stata enunciata con riferimento agli articoli 119, comma 6, 81, 117, comma 2, lettera *l*) e 117, comma 3, Cost., ma è altrettanto vero che la medesima enunciazione vale anche per altri temi, come - nel caso - quello del trattamento accessorio dei dipendenti pubblici, ex lettera *l*), comma 2, dell'art. 117, comma 2 della Costituzione, laddove incrocia i valori giuscontabili della salvaguardia degli equilibri e della sostenibilità del debito (art. 97 della Costituzione), oltre che della «sostenibilità» e dello «sviluppo» generale del Paese nel suo complesso (ex art. 81 della Costituzione).

Per quanto finora esposto e considerato, dunque, la Sezione dubita delle sospettate norme della legislazione regionale, in rapporto alle disposizioni dell'art. 117, comma 2, lettera *l*) della Costituzione, nel suo stretto intrecciarsi con i valori dell'art. 97, comma 1 della Costituzione e dell'art. 81 della Costituzione.

Ciò in quanto, tra l'altro, risulta nel caso di specie preclusa in nuce la possibilità di dare al testo legislativo *de quo* un significato compatibile con i richiamati parametri costituzionali, in quanto la sola possibilità di lettura delle norme regionali denunciate, è nel senso che con esse è stato costituito ed alimentato in modo illegittimo - i.e. nel caso di specie, contrario alle regole generali di contabilità pubblica - un fondo per il trattamento accessorio del personale dipendente della Regione Campania, perché contrastante con la riserva assoluta di legge statale nella materia dell'ordinamento civile, in ragione della quale la determinazione e l'assegnazione delle risorse del fondo per la contrattazione collettiva è affidata - sulla base di legge statale, appunto - proprio alla contrattazione collettiva nazionale e di comparto. Non si è, dunque, in presenza di una pluralità di interpretazioni possibili, tra le quali scegliere quella che conduce ad un risultato ermeneutico costituzionalmente compatibile, ricusando le altre; bensì di un articolato normativo inequivoco, sia per l'ambito ordinamentale (quello civile) in cui esplica la sua azione, sia per l'oggetto della disciplina recata, rappresentato - come detto - da un fondo per il trattamento economico accessorio del personale dipendente costituito ed alimentato «al di fuori» delle fonti normative costituzionalmente prescritte.

Conseguentemente, la Sezione di controllo non ha potuto parificare i capitoli di bilancio n. 4024 e 4141 su cui sono imputati i pagamenti delle competenze relative ai Fondi «Legge 20» e «Legge 25».

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.

#### RITENUTO CHE

10. Per quanto riguarda la legittimazione della Sezione di controllo a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parificazione dei rendiconti, valga riportarsi alle considerazioni svolte in proposito nell'ordinanza n. 49/2017 della Sezione regionale di controllo per la Liguria di questa Corte dei conti, con la quale è stata posta questione di legittimità costituzionale di disposizioni vigenti nella ridetta regione in materia di istituzione dell'istituto della vice-dirigenza e del finanziamento della stessa (e delle posizioni organizzative).



In tale provvedimento si osserva, in proposito, che «questo giudizio si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa, prevede la partecipazione del Procuratore generale 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).

Alla giurisprudenza costituzionale formatasi in riferimento al giudizio di parifica del rendiconto dello Stato e delle Regioni ad autonomia speciale, si affianca ormai una giurisprudenza 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».

Dopo aver richiamato le sentenze pronunciate dalla Corte costituzionale in termini di risoluzione di questioni di illegittimità di norme regionali sollevate dalle Sezioni di controllo (regionali, appunto: n. 181/2015, n. 107/2016 e n. 89/2017) la Sezione ligure si è soffermata, facendo specifico riferimento alla prima delle pronunce citate - emessa a risoluzione di una q.l.c. sollevata dalla Sezione di controllo per la regione Piemonte, con cui la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme regionali impugnate per contrasto con gli articoli 81 e 119 della Costituzione - sulla possibilità, in sede di individuazione dei parametri costituzionali suscettibili di fungere da riferimento per l'impugnazione delle norme incidenti sul giudizio di parifica, di indicarne di ulteriori e diversi rispetto a quello contenuto nell'art. 81 della Costituzione, tradizionalmente ritenuto invocabile a fondamento della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità per profili attinenti alla copertura finanziaria di leggi di spesa. Ciò in quanto - ha sottolineato la Sezione di controllo figure - «il solo precetto di cui all'art. 87 della Costituzione non appare oggi più sufficiente a garantire la tenuta degli equilibri finanziari ed rispetto dei principi che regolano la gestione delle risorse pubbliche», come del resto confermato dal fatto che la Sezione di controllo per il Piemonte - il cui rilievo d'incostituzionalità di norme regionali ha dato luogo alla pronuncia di accoglimento n. 181/2015 Corte costituzionale sopra citata - hanno ricompreso tra i parametri costituzionali (ritenuti violati) l'art. 119, comma 6, della Costituzione (in materia di indebitamento) e l'art. 97 «ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci».

Ma il ragionamento - a condivisibile avviso della Sezione di controllo figure - «può e deve essere esteso a 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».

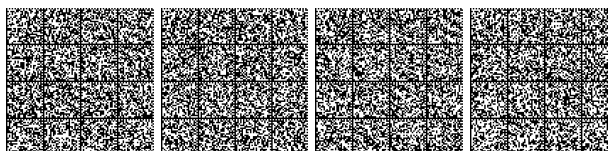
Nel caso di specie, la Regione Campania (così come la Regione Liguria nel caso stigmatizzato dall'ordinanza n. 49/2017 qui richiamata), «legiferando in una materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ha determinato un aumento sensibile della spesa del personale che costituisce, per la sua importanza strategica, non già una minuta voce di dettaglio nei bilanci delle amministrazioni pubbliche, ma un importante aggregato della spesa corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale (in tal senso, tra le altre, Corte costituzionale sentenza n. 108/2011).

In tal modo si appresta una tutela delle risorse pubbliche più ampia, finalizzata al contenimento della spesa, in un contesto che vede l'Ordinamento italiano impegnato a rispettare obiettivi di finanza pubblica interni e comunitari.

Non solo, quindi, contenimento della spesa del personale mediante il ricorso ai principi di coordinamento della finanza pubblica (materia concorrente: sul punto è copiosa la giurisprudenza costituzionale), ma anche mediante il ricorso ad altri precetti costituzionali, qualora l'inosservanza degli stessi determini un aumento della spesa che non trova giustificazione nell'ordinamento giuridico. E non solo in termini di tetti di spesa e limiti alla stessa, ma anche in termini di violazione di procedure mediante le quali si persegue, comunque, la corretta determinazione della spesa del personale e delle dinamiche alla stessa legate.

In tal senso appare rilevante la questione di costituzionalità posta da questa Sezione in quanto la violazione della riserva di legge statale da parte della Regione [...] in una materia quale quella dell'ordinamento civile, ha determinato una dinamica espansiva della spesa di personale non sottoposta alla verifica, in termini di an e quantum, dei soggetti deputati dalla legge a verificarne i presupposti: l'ARAN per quanto riguarda la parte pubblica (secondo le direttive delle competenti Amministrazioni) e le organizzazioni sindacali per ciò che concerne il personale impiegato nel settore pubblico».

Difatti, la procedura individuata dallo Stato, nell'esercizio della potestà legislativa riservata in materia di ordinamento civile, ai fini della costituzione dei fondi per il trattamento economico accessorio dei dipendenti pubblici e del loro finanziamento mediante il ricorso alla contrattazione collettiva, «ha chiaramente lo scopo di verificare, con i soggetti interessati, la sostenibilità di tali istituti in termini di risorse finanziarie disponibili e la corretta attribuzione dei compensi ai soggetti titolari di posizioni lavorative, rilevanti in termini di produttività e performance» (cfr. ordinanza n. 49/2017 Sez. regionale di controllo per la Liguria, pagg. 28-29).



Per quanto nei predetti termini considerato, ha ritenuto la Sezione ligure - e ritiene, con le medesime argomentazioni, questa Sezione - «di essere legittimata a sollevare questioni di legittimità costituzionale, non solo con riferimento all'art. 81 della Costituzione, ma anche con riferimento all'art. 117, comma 2, lett. l)», nonché all'art. 97, comma 1 della Costituzione, stante la già evidenziata, intrinseca correlazione teleologico-funzionale dei menzionati articoli 81, 117 e 97 della Costituzione (v. prec. § 9).

Giova infine, ancora una volta, sottolineare che la necessità di assicurare la legittimazione diretta della Sezione di controllo al giudizio incidentale di costituzionalità deriva dalla duplice esigenza di «garantire il principio di costituzionalità» ed «evitare che si venga a creare una zona franca del sistema di giustizia costituzionale» (Corte costituzionale, sentenza n. 1/2014, punto 2 in diritto).

Infatti, come già evidenziato in passato, il «preminente interesse pubblico della certezza del diritto (che i dubbi di costituzionalità insidierebbero), insieme con l'altro della osservanza della Costituzione» vieta di limitare l'accesso al giudizio e di restringere l'ambito del parametro giustiziabile, in quanto dalla «distinzione tra le varie categorie di giudizi e processi (categorie del resto dai contorni sovente incerti e contestati)» potrebbe derivare la «grave conseguenza» della formazione nell'ordinamento di «zone franche» sottratte al sindacato di costituzionalità (Corte costituzionale sentenza n. 226/1976).

Il rischio che la disciplina regionale del trattamento economico del personale si traduca in una «zona franca» sottratta al sindacato di costituzionalità è particolarmente elevato in ragione di due fattori.

In primo luogo, per la «natura particolare» (Corte costituzionale sentenza 1/2014) delle norme applicate (disciplina del trattamento economico del personale finanziata dal bilancio regionale), che per il carattere estremamente tecnico possono essere vagliate solo dal giudice contabile in sede di parifica; giudice che può verificare in tale sede il rispetto dei limiti, sia legislativi che costituzionali, alla determinazione dei contenuti della spesa per il personale pubblico, spesa che involge contemporaneamente aspetti competenziali (i limiti alla potestà legislativa regionale in materia di ordinamento civile) e aspetti finanziari (il coordinamento della finanza pubblica e l'equilibrio di bilancio, laddove si aggravi il bilancio degli enti regionali di spesa illegittima).

In secondo luogo, perché un'eventuale illegittimità della disciplina regionale rischia di rimanere sottratta al sindacato del giudice delle leggi se non tempestivamente segnalata dallo Stato in sede di sindacato di legittimità delle leggi in via principale.

11. Riguardo la rilevanza nel presente giudizio delle questioni di costituzionalità che questa Sezione intende sollevare, va preliminarmente ricordato che l'oggetto del giudizio di parifica - secondo quanto disposto dall'art. 39, regio decreto 1214/1934 (testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), al quale fa rinvio l'art. 1, comma 5, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 - 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 ai suo riscontro».

Con la sentenza n. 213/2008, la Corte costituzionale 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 sistema dei risultati differenziali». Con la decisione n. 89/2017 la Consulta, nello statuire positivamente sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale prospettata a carico di norme regionali dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo nel corso del procedimento di parificazione del rendiconto generale del bilancio della Regione Abruzzo dell'esercizio finanziario 2013, ha riconosciuto la correttezza della prospettazione della Sezione regionale, laddove ha rappresentato che «pur dubitando della relativa costituzionalità [delle norme de quibus] dovrebbe parificare le predette componenti del rendiconto della Regione Abruzzo, venendo quindi meno alle finalità per le quali è stata intestata alla Corte dei conti la funzione di parifica dei rendiconti regionali».

Ebbene, nel caso di specie, le norme di cui si sospetta l'illegittimità costituzionale, incidono sull'articolazione della spesa e sul quantum della stessa, poiché l'una istituisce fondi finalizzati ad alimentare il trattamento economico accessorio dei dipendenti, che altrimenti non avrebbero titolo ad essere erogati; l'altra determina un effetto espansivo della spesa mediante un aumento delle risorse destinate al trattamento accessorio, appunto, con cui, poi, la Regione ha retribuito soggetti che non ne avrebbero avuto titolo o che ne avrebbero avuto titolo ma in misura, e soprattutto con modalità, affatto diverse.



Per tal motivo, si giustifica una parifica parziale con sospensione di quella riguardante le poste di spesa «alterate» dall'applicazione di leggi della cui costituzionalità si dubita. Nella fattispecie in esame, la Sezione evidenzia come la parifica dei seguenti capitoli di spesa del Titolo I tramite cui viene finanziato il funzionamento del Consiglio regionale (spesa di «primo livello») comporta la verifica della conformità della spesa di «secondo livello», effettuata dal Consiglio regionale, alle leggi, statali e regionali che ne costituiscono titolo, segnatamente delle leggi che disciplinano un macro-aggregato rilevante di tale spesa, vale a dire, quella per il personale.

In tale contesto risulta dubbia la costituzionalità delle leggi che disciplinano il trattamento economico accessorio del personale comandato e distaccato nelle strutture politiche e del personale di ruolo che svolge prestazioni di assistenza all'attività degli organi istituzionali del Consiglio.

Più nel dettaglio, è emerso che talune poste del «rendiconto generale» non possono essere parificate se non dopo la risoluzione del dubbio di costituzionalità che interessa le norme che costituiscono titolo per la spesa (di secondo livello) per il personale del Consiglio.

Come è noto tale spesa è finanziata tramite il bilancio regionale, ed in particolare: attraverso i capitoli («spesa di primo livello»):

U00006 (anagrafe pubblica degli eletti disposizioni sulla trasparenza e l'informazione);

U00008 (autonomia contabile del consiglio regionale (art 4, legge regionale n. 7/2002);

U00023 (spese per l'attuazione degli istituti di cui agli articoli 11 e 12 della legge regionale 5 giugno 1996, n. 13 - quota parte art. 52, comma 26, legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1);

U00043 (trasferimento al consiglio regionale per l'attuazione degli istituti previsti dalla legge regionale n. 13/1996 e dall'art. 3, legge regionale n. 38/2012);

U05172 (contributo al garante dei detenuti della Campania per l'attuazione di un progetto sulle carceri).

A sua volta, una frazione di tale spesa, erogata in secondo livello dal Consiglio regionale, riguarda il trattamento accessorio del personale comandato e distaccato nelle strutture politiche e del personale di ruolo che svolge prestazioni di assistenza all'attività degli organi istituzionali del Consiglio. Tale spesa ha titolo nella legge regionale n. 20/2002 succ. mod. (articoli 2, commi 2 e 4) e nella legge regionale n. 25/2003 (art. 1, comma 1) ed è alimentata attraverso i capitoli del bilancio del Consiglio regionale (erogatore di «spesa di secondo livello»), numeri:

4021 («Fondo per la contrattazione decentrata integrativa personale del Comparto», previsto dalla legge n. 20/2002);

4024 (Attività di cui all'art. 2, comma 4, legge regionale n. 20/2002 come aggiunto dalla legge regionale n. 25/2003);

4141 (Fondo integrativo per le medesime procedure di cui al capitolo 4024, tanto da essere stato soppresso a partire dall'esercizio 2017).

In definitiva, la parificazione delle poste di «primo livello», comporta l'applicazione (in «secondo livello») degli articoli 2, commi 2 e 4, della legge regione Campania 3 settembre 2002, n. 20, e 1, comma 1, della legge regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25, che hanno previsto l'istituzione, il finanziamento, i beneficiari e le finalità (con le connesse modalità di assegnazione) dei cc.dd. «Fondo Legge 20» e «Fondo Legge 25».

Infatti, le ridette norme, se pur risalenti nel tempo, continuano ad esplicare la loro efficacia anche nel corso degli esercizi finanziari 2015 e 2016, incidendo sui risultati finanziari finali e, conseguentemente, sui rendiconti regionali (oggetto di parifica).

Questo Collegio ritiene, pertanto, di non poter applicare le norme di cui si sospetta l'illegittimità costituzionale e, conseguentemente, di non poter parificare i capitoli di spesa richiamati, tutti finanziati - valga precisare, ai fini che qui rilevano - dal capitolo 8 del bilancio regionale relativo al trasferimento dei fondi per il funzionamento del consiglio regionale, utilizzato da quest'ultimo nell'esercizio della propria autonomia contabile e di bilancio, che trova la propria ragione d'essere negli articoli 177 e 123 della Costituzione, 67 decreto legislativo n. 118/2011, 4 legge regionale n. 7/2002 e 26 e 67 dello Statuto regionale della Campania (legge regionale n. 6/2009, succ. mod. dalla legge regionale n. 6/2014).

12. Quanto alla non manifesta infondatezza, la Sezione dubita della legittimità costituzionale degli articoli 2, commi 2 e 4, della legge regione Campania 3 settembre 2002, n. 20, e art. 1, comma 1, della legge regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25, per contrasto con l'art. 117, comma 2 - il quale indica, elencandole, le materie per le quali lo Stato ha legislazione esclusiva - e in particolare con la lettera *l*) del ridetto comma (che fa espresso riferimento alla materia dell'ordinamento civile), nonché con l'art. 81, e, altresì, con l'art. 97, comma 1 della Costituzione, stante la già evidenziata, intrinseca correlazione teleologico-funzionale dei menzionati articoli 81, 117 e 97 della Costituzione (v. prec. § 9).



Le disposizioni in questione sono così formulate (nel testo vigente anche in riferimento agli esercizi 2015 e 2016 qui in considerazione; i commi 4, 5 e 6 sono stati aggiunti dall'art. 1, comma 1, della legge regionale 12 dicembre 2003, n. 25):

«1. [...]

2. È istituito un fondo per il personale comandato o distaccato, in servizio presso le strutture di cui agli articoli 9 e 14 della legge regionale 15/1989, ivi compreso l'autoparco, così come regolamentato con delibera dell'Ufficio di Presidenza agosto 2000, n. 33, con le seguenti finalità:

a) risorse per trattamento economico accessorio da attribuire con le stesse quantità e modalità di erogazione del salario accessorio previsto dai Contratti Collettivi Decentrati integrativi del personale di ruolo del Consiglio regionale;

b) risorse per l'incremento dell'attività istituzionale e per l'assistenza agli organi, integrative a quelle previste dalla lettera a.

3. [...]

4. È istituito un ulteriore fondo per il personale in servizio presso le strutture organizzative di cui alla legge regionale 25 agosto 1989, n. 15, articolo 2, al fine di assegnare risorse per l'assistenza dagli organi istituzionali per l'incremento dell'attività anche legata ai processi di riforma in atto consequenziali alle modifiche del titolo V della Costituzione - parte che hanno attribuito alle Regioni nuove potestà amministrative e legislative.

5. [...]

[6. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge ... si provvede con lo stanziamento di cui all'intervento 4 - cap. 4021 - del bilancio di previsione del Consiglio regionale per l'esercizio finanziario 2003"].

Tali previsioni rappresentano (evidente ed indebita) interferenza nella competenza esclusiva dello Stato nella materia dell'Ordinamento civile, che nel sistema delineato dal decreto legislativo n. 165 del 2001 rimetteva (e tuttora rimette) allo Stato, in coerenza con la previsione dell'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione, la disciplina di principio in materia di organizzazione del lavoro rinviando, poi, alla contrattazione collettiva la definizione degli istituti contrattuali, con particolare riferimento al trattamento economico.

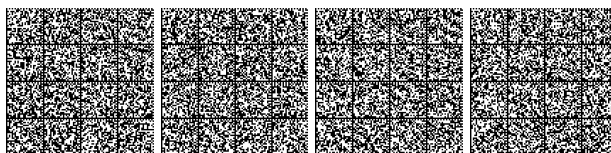
Le disposizioni di rilievo nella materia *de qua*, contenute nel decreto legislativo n. 165/2001, sono così formulate:

«Art. 2, comma 2. I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalla legge sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto. Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge».

«Art. 2, comma 3. I rapporti individuali di lavoro di cui al comma 2 sono regolati contrattualmente, i contratti collettivi sono stipulati secondo i criteri e le modalità previste nel titolo III del presente decreto; i contratti individuali devono conformarsi ai principi di cui all'art. 45, comma 2. L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali. Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale. I trattamenti economici più favorevoli in godimento sono riassorbiti con le modalità e nelle misure previste dai contratti collettivi e i risparmi di spesa che ne conseguono incrementano le risorse disponibili per la contrattazione collettiva».

«Art. 40, comma 3. La contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi, la struttura contrattuale e i rapporti tra diversi livelli. Le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni. Le pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate».

«Art. 45, comma 3. i contratti collettivi definiscono, secondo criteri obiettivi di misurazione, trattamenti economici accessori collegati: a) alla produttività individuale; b) alla produttività collettiva tenendo conto dell'apporto di



ciascun dipendente; c) all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate obiettivamente ovvero pericolose o dannose per la salute. Compete ai dirigenti la valutazione dell'apporto partecipativo di ciascun dipendente, nell'ambito di criteri obiettivi definiti dalla contrattazione collettiva».

La Sezione dubita, altresì, della legittimità costituzionale delle surriportate disposizioni regionali, per contrasto - come dianzi precisato - con l'art. 81.

Con le predette disposizioni la Regione ha finanziato (come ulteriormente chiarito dal comma 6 dell'art. 2 L.R.C. n. 20/2002) con stanziamento a carico del proprio bilancio fondi per il trattamento accessorio del personale, in tal modo alimentandoli con risorse ulteriori e diverse rispetto a quelle tassativamente previste dai contratti collettivi nazionali. Con ciò configurandosi come illegittima la copertura finanziaria per l'erogazione dei fondi cc.dd. «Legge 20» e «Legge 25», poiché la Regione non avrebbe avuto la possibilità di aumentare le risorse destinate alla contrattazione integrativa con proprie risorse di bilancio, al di fuori ed in contrasto con le previsioni indicate dai contratti collettivi nazionali.

Nell'ordinanza n. 49/2017 della Sezione regionale di controllo per la Liguria vengono richiamati, sul punto, i condivisibili rilievi contenuti nella relazione MEF in sede di ispezione amministrativo-contabile presso la Regione (Liguria), secondo cui «risulta illegittimo aumentare le risorse destinate al trattamento accessorio del personale (al fine di finanziare l'istituzione della vice-dirigenza), al di fuori dei limiti previsti dai contratti collettivi nazionali relativi ai fondi per il trattamento accessorio, risultando inammissibile lo storno di ulteriori risorse di bilancio al fine di rendere i fondi stessi capienti al finanziamento del nuovo istituto, in modo da non dover procedere alla decurtazione di risorse destinate agli altri impieghi nell'ambito della contrattazione decentrata».

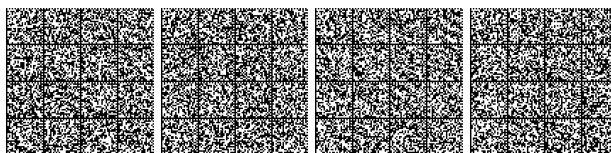
Nella materia *de qua*, infatti, «esiste una espressa riserva di legge per materia prevista dalla Carta Costituzionale, che assegna allo Stato la potestà di regolamentazione esclusiva nella materia "Ordinamento civile" (art. 117, comma 2, lettera l): giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa).

A seguito della privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, la materia in esame rientra 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 del 2001 che rinvia, per gli aspetti qui rilevanti, alla contrattazione collettiva (articoli 15 e ss. del CCNL 1° aprile 1999, come integrato e modificato dal CCNL 22 gennaio 2004 articoli 31 e ss., che individuano tassativamente le risorse che possono comporre il fondo per la contrattazione decentrata).

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 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), Cost.» (Corte Costituzionale n. 339/2011. In questo stesso senso anche la recente pronuncia della Corte costituzionale 11 luglio 2017, n. 160 che ha affermato «... In particolare, dall'art. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni), 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 nella materia dell'ordinamento civile riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze nn. 72 del 2017, 211 e 61 del 2014, 286 e 225 del 2013, 290 e 215 del 2012, 339 e 77 del 2011, 332 e 151 del 2010). 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 del 2001; per cui anche per il personale delle Regioni rapporto di impiego è regolato dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da questa operato, dalla contrattazione collettiva. La disposizione della Regione Liguria, qui oggetto di scrutinio - al di là della anomala sovrapposizione del trattamento di trasferta (che propriamente consiste in una indennità compensativa del disagio materiale e psicofisico che può comportare raggiungimento della sede di lavoro) al diverso trattamento che spetta al dipendente in caso di pro trazione, in sede, dell'orario di lavoro - concerne, comunque, un aspetto della retribuzione; e, per tale assorbente profilo, incide dunque sulla materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato. E ciò, di per sé, ne comporta l'illegittimità costituzionale».

Nel caso di specie la Regione ha provveduto a finanziare direttamente fondo per la contrattazione collettiva decentrata, al di fuori della contrattazione collettive; nazionale di comparto e senza una legge statale che abbia autorizzato tali incrementi, palesando l'illegittimità costituzionale del proprio operato. Situazione che pone la legge regionale in





contrasto non solo con l'art. 117, comma 2, lett *l*) della Costituzione, ma anche con l'art. 81, comma 4, della Corte Costituzionale vigente al momento dell'emanazione della legge regionale n. 42 del 2008 (contrasto confermato anche ai sensi del nuovo testo dell'art. 81, comma 3). Difatti, nel momento in cui la Sezione di controllo nell'ambito del giudizio di parifica, deve prendere in esame i capitoli destinati al pagamento del trattamento accessorio, dovrebbe dare applicazione ad una norma della cui legittimità costituzionale si dubita. Pertanto, vi sarebbe una copertura della spesa solo formale. Qualora fosse acclarata l'illegittimità costituzionale di una norma che rileva ai fini del bilancio regionale, le spese sostenute per [i cc.dd. «fondi etero-finanziati»] sarebbero prive di copertura sostanziale, con conseguente violazione del precetto costituzionale di cui all'art. 81, comma 4 (oggi terzo comma)» (*cf.*: ordinanza n. 49/2017 Sezione regionale di controllo per la Liguria, pagg. 39-41).

A ciò deve conclusivamente aggiungersi, in collegamento con quanto osservato al § 9. che precede, che la violazione della distribuzione delle competenze normative della Costituzione, prevista per i rapporti tra Stato e regioni (comma 2, art. 117, nello specifico lettera *l*) ridonda, altresì, in una violazione della competenza concorrente di coordinamento della finanza pubblica (comma 3), rimbalzando sulla corretta costruzione del bilancio e dei suoi equilibri, ai sensi degli articoli 97 e 81 della Costituzione. In tal modo, infatti, viene disposta una spesa regionale che la disciplina statale intende contenere ed evitare, in modo uniforme, su tutto il territorio nazionale, per il raggiungimento di comuni obiettivi di finanza pubblica.

13. Tanto premesso, riservata ogni decisione in merito all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, la Sezione di controllo per la Regione Campania solleva l'incidente di costituzionalità dell'art. 2, commi 2 e 4, della legge Regione Campania 3 settembre 2002, n. 20, con riferimento agli articoli 117, comma 2, lettera *l*), comma 4 (ora comma 3) e 97, comma 1 della Costituzione per le ragioni che precedono, stante la intrinseca correlazione teleologico-funzionale dei menzionati articoli 81, 117 e 97 della Costituzione, con rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

*P.Q.M.*

*La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania*

*Visti l'art. 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. 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. 2, commi 2 e 4, della legge Regione Campania 3 settembre 2002, n. 20 e dell'art. 1, comma 1, della legge Regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25, in riferimento ai parametri stabiliti dall'art. 117, comma 2, lettera *l*), dall'art. 97, comma 1 e dall'art. 81 della Costituzione.*

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

*Dispone che, a cura della Segreteria della Sezione, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sia notificata al Presidente della Regione Campania e al Procuratore Regionale, nonché al Presidente del Consiglio regionale della Campania.*

Così deciso in Napoli, nella Camera di consiglio del giorno 17 settembre 2018.

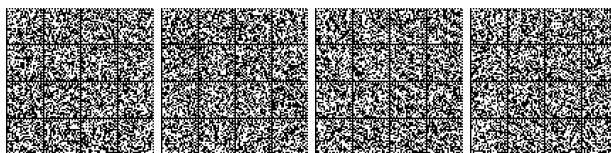
*Il Presidente:* BUSCEMA

19C00036

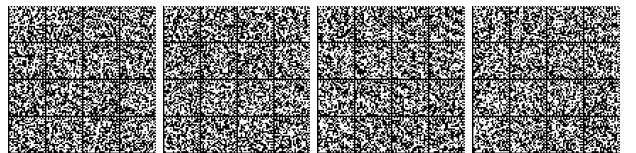
LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-008) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



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



## MODALITÀ PER LA VENDITA

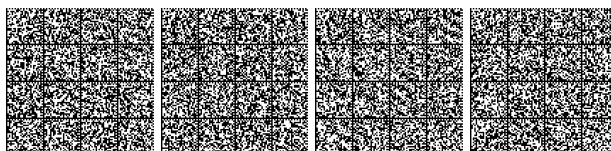
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- 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](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

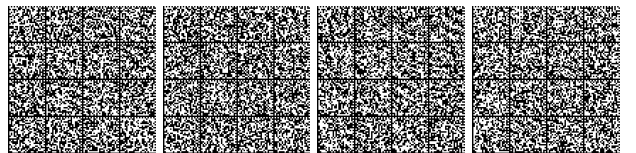
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



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



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)  
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

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

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

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

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

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

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

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

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

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

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

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

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

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

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

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

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

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

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

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

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

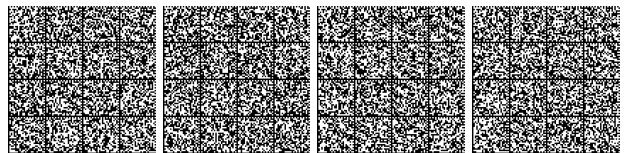
**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

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

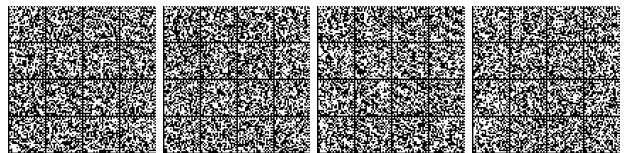
\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



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



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





€ 7,00

