

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 43

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 23 ottobre 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. 220. Ordinanza 25 settembre - 17 ottobre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Opposizione a procedure coattive per la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici - Opposizione all'ingiunzione emessa da concessionario dell'ente locale - Competenza territoriale del giudice del luogo in cui ha sede l'ente concedente - Omessa previsione - Denunciato impedimento all'esercizio del diritto di azione - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale della norma oggetto - Manifesta inammissibilità delle questioni.

– Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, art. 32, comma 2.

– Costituzione, artt. 3, 24 e 97. Pag. 1

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 96. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 settembre 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

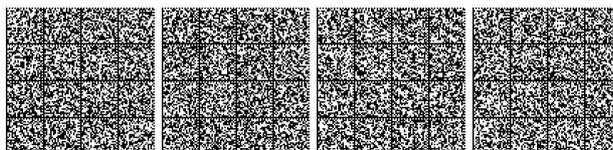
Caccia - Norme della Regione Puglia - Modifiche e integrazioni all'articolo 11 della legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 - Ambiti territoriali di caccia (ATC) - Esercizio della mobilità venatoria dei cacciatori residenti nella Regione Puglia, in ambiti territoriali di caccia diversi da quello di residenza.

– Legge della Regione Puglia 5 luglio 2019, n. 33 (“Modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio) e alla legge regionale 23 marzo 2015, n. 8 (Disciplina della coltivazione, ricerca, raccolta, conservazione e commercializzazione dei tartufi freschi o conservati nel territorio della Regione Puglia. Applicazione della legge 16 dicembre 1985, n. 752, come modificata dalla legge 17 maggio 1991, n. 162 e della legge 30 dicembre 2004, n. 311, articolo 1, comma 109)”), art. 1, introduttivo del comma 6-bis nell'articolo 11 della legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio). Pag. 5

N. 97. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 settembre 2019 (della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia)

Sanità pubblica - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni in materia di limiti di spesa per il personale degli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale a decorrere dal 2019 - Esclusione dall'applicazione per le Regioni e per le Province autonome che provvedono al finanziamento del fabbisogno complessivo del servizio sanitario nazionale sul loro territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato.

– Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, art. 11, comma 4-bis. Pag. 7



- N. 98. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 settembre 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Tutela dei prati stabili naturali - Modifiche alla legge regionale n. 9 del 2005 - Manifestazioni motoristiche, ciclistiche e motonautiche all'interno di aree del demanio idrico regionale - Disciplina per la riduzione in pristino in caso di deposito del materiale del fondo stradale sul prato stabile.

Straniero - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Modifiche alla legge regionale n. 31 del 2015 recante "Norme per l'integrazione sociale delle persone straniere immigrate" - Abrogazione dell'art. 17 della legge, rubricato "Accoglienza e inserimento abitativo".

Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Modifiche alla legge n. 17 del 2014 - Riconversione di strutture ospedaliere - Previsione che i punti di primo intervento presso le strutture sanitarie riconvertite per lo svolgimento di attività distrettuali sanitarie e sociosanitarie siano dotati di spazi di osservazione a disposizione della funzione di emergenza-urgenza.

Lavoro e occupazione - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Modifiche alla legge regionale n. 18 del 2005 - Incentivi per il riassorbimento delle eccedenze occupazionali determinatesi sul territorio regionale in conseguenza di situazioni di crisi aziendale - Possibilità di concessione esclusivamente a fronte di assunzioni, riguardanti soggetti residenti continuativamente sul territorio regionale da almeno cinque anni, alla data della presentazione della domanda di incentivo.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Modifiche alla legge regionale n. 18 del 2016 - Accesso alla qualifica di dirigente - Modalità di utilizzazione delle graduatorie concorsuali.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Modifiche alla legge regionale n. 45 del 2017 - Corresponsione di indennità agli autisti di rappresentanza di cui all'art. 38 del Regolamento di organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti regionali e all'art. 14 del Regolamento di organizzazione degli uffici del Consiglio regionale.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Personale della polizia locale - Assunzioni di personale della polizia locale da parte delle Unioni territoriali intercomunali (UTI) e dei Comuni della Regione - Limiti di spesa - Disciplina.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Trattamento economico del personale trasferito per mobilità dalle Province - Mantenimento della retribuzione individuale di anzianità o del maturato economico in godimento all'atto del trasferimento anche per il personale trasferito mediante mobilità volontaria di comparto.

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale), artt. 14, 45 [, comma 1, lettera b)], 74, comma 3, 88, 107, comma 1 [, lettera b)], 108, 109 e 112, comma 1.

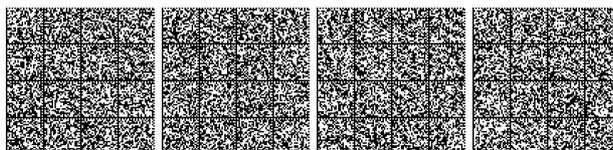
Pag. 15

- N. 168. Ordinanza del Tribunale di Catania del 17 aprile 2019

Locazione di immobili urbani - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Riduzione dei costi degli affitti - Contratti di locazione passiva stipulati dalla Regione - Riduzione del canone di locazione, in caso di canone superiore al corrispondente valore stimato dall'Osservatorio sul mercato immobiliare (OMI) incrementato del 10 per cento - Inserimento automatico della riduzione nei contratti in corso ai sensi dell'art. 1339 cod. civ., anche in deroga alle eventuali clausole difformi apposte dalle parti.

- Legge della Regione Siciliana 15 maggio 2013, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013. Legge di stabilità regionale), art. 27.

Pag. 22



- N. 169. Ordinanza della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per la Regione Abruzzo del 13 maggio 2019

Impiego pubblico - Previsione per le categorie di personale, di cui all'articolo 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, che gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti stipendiali previsti dai rispettivi ordinamenti - Proroga sino al 31 dicembre 2014 delle disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici, anche accessori, del personale delle pubbliche amministrazioni.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21, secondo periodo; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 16, comma 1, lettera b), come specificato dall'articolo 1, comma 1, lettera a), primo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111).....

Pag. 24

- N. 170. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo del 16 maggio 2019

Porti e aeroporti - Norme della Regione Abruzzo - Interventi in favore della Società Abruzzese Gestione Aeroporto (SAGA Spa) - Riconoscimento di un contributo a favore della SAGA Spa, concesso sotto forma di sottoscrizione dell'aumento di capitale - Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio della Regione Abruzzo nei confronti della SAGA Spa - Omessa preventiva comunicazione della misura alla Commissione europea.

- Legge della Regione Abruzzo 4 luglio 2015, n. 19 ("Interventi in favore della Società Abruzzese Gestione Aeroporto (SAGA Spa)"), artt. 1 e 2.....

Pag. 30

- N. 171. Ordinanza del Tribunale di Lecco del 29 maggio 2019

Appalti pubblici - Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE - Definizione delle riserve dell'appaltatore - Limite massimo dell'importo complessivo delle riserve stabilito nel venti per cento dell'importo contrattuale.

- Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), art. 240-bis, comma 1, come modificato dall'art. 4, comma 2, lettera hh), numero 1), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.....

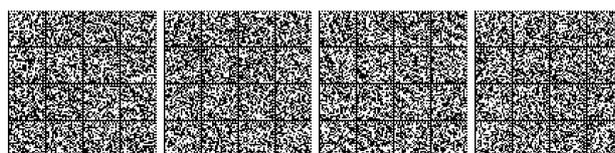
Pag. 38

- N. 172. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto del 17 giugno 2019

Ambiente - Norme della Regione Veneto - Canoni per l'utilizzo del demanio idrico - Previsione che in caso di occupazione di beni del demanio idrico per l'installazione e fornitura di reti e per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, il soggetto richiedente è tenuto al pagamento dei canoni nella misura stabilita dalla Giunta regionale.

- Legge della Regione Veneto 13 aprile 2001, n. 11 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), art. 83, comma 4-sexies.....

Pag. 41



N. 173. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 4 luglio 2019

Previdenza e assistenza sociale - Integrazione salariale straordinaria - Procedimento - Previsione che, in caso di presentazione tardiva della domanda, il trattamento decorre dal trentesimo giorno successivo alla presentazione della domanda medesima.

- Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), art. 25, comma 3.....

Pag. 44

N. 174. Ordinanza della Corte dei conti - Sez. riunite per il Trentino-Alto Adige/Südtirol del 29 luglio 2019

Responsabilità amministrativa e contabile - Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Rimborso delle spese legali sostenute dai dipendenti provinciali per la difesa nei giudizi, civili, penali e contabili in relazione a fatti o cause di servizio - Applicazione anche al Presidente della Giunta e agli assessori, per fatti o cause connessi all'adempimento del proprio mandato e all'esercizio delle proprie pubbliche funzioni, e ai componenti esterni di commissioni o comitati istituiti presso la Provincia - Individuazione dei presupposti e delle modalità per il riconoscimento del rimborso.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 29 aprile 1983, n. 12 (Nuovo ordinamento dei servizi e del personale della Provincia autonoma di Trento), art. 92; legge della Provincia autonoma di Trento 27 agosto 1999, n. 3 (Misure collegate per l'assestamento del bilancio per l'anno 1999), art. 18.....

Pag. 49

RETTIFICHE

Comunicato relativo all'ordinanza del Consiglio di Stato n. 150 del 12 giugno 2019. (Ordinanza pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - 1^a Serie speciale - n. 40 del 2 ottobre 2019).....

Pag. 69



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 220

Ordinanza 25 settembre - 17 ottobre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Opposizione a procedure coattive per la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici - Opposizione all'ingiunzione emessa da concessionario dell'ente locale - Competenza territoriale del giudice del luogo in cui ha sede l'ente concedente - Omessa previsione - Denunciato impedimento all'esercizio del diritto di azione - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale della norma oggetto - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, art. 32, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 97.

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, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

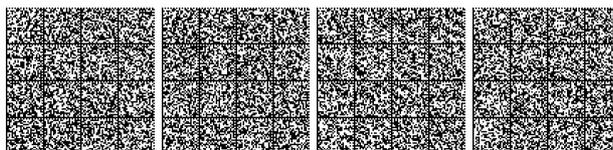
nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), promossi con una ordinanza del 31 agosto 2018 dal Tribunale ordinario di Catanzaro, con due ordinanze del 24 ottobre 2018 dal Giudice di pace di Benevento e con sei ordinanze del 5 novembre 2018 dal Giudice di pace di Barrafranca, rispettivamente iscritte ai numeri 21, 31, 32 e da 42 a 47, del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 8, 10, 13 e 14, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nella camera di consiglio del 25 settembre 2019 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Catanzaro, con ordinanza del 31 agosto 2018, iscritta al n. 21 del reg. ord. 2019, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), in riferimento all'art. 24 della Costituzione, prospettando che:

- la norma è censurata nella parte in cui, nello stabilire che, per le controversie in materia di opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali degli enti pubblici di cui all'art. 3 del regio decreto 14 aprile 1910, n. 639 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello



Stato), «[è] competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso, il provvedimento opposto», sancisce l'applicazione di tale regola anche nel caso in cui l'ingiunzione sia stata emessa dal soggetto cui è affidato il servizio di riscossione, e tale sede ricada in un circondario diverso da quello in cui ricade la sede dell'ente locale impositore/concedente;

- il rimettente è stato adito in sede di opposizione proposta ai sensi dell'art. 3 del r.d. n. 639 del 1910 e dell'art. 32 del d.lgs. n. 150 del 2011, avverso le ingiunzioni di pagamento notificate dal concessionario della riscossione del Comune di Squillace (sito nel circondario del Tribunale ordinario di Catanzaro);

- costituitisi in giudizio, sia la società concessionaria che il Comune di Squillace hanno eccepito, in via preliminare, l'incompetenza per territorio del Tribunale ordinario di Catanzaro, in favore di quella del Tribunale ordinario di Santa Maria Capua Vetere, nel cui circondario rientra il Comune di Piedimonte Matese, dove la società concessionaria della riscossione aveva la sede legale;

- pertanto, facendo applicazione della norma in questione, nonché dei principi affermati dalla giurisprudenza di legittimità, il rimettente avrebbe dovuto dichiarare la propria incompetenza territoriale, in favore del Tribunale ordinario di Santa Maria Capua Vetere;

- ciò avrebbe determinato «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», come nella fattispecie oggetto della sentenza di questa Corte n. 44 del 2016;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata, anche in ragione della non sovrapponibilità della disciplina oggetto della citata sentenza n. 44 del 2016 a quella che regola la fattispecie in esame;

che il Giudice di pace di Benevento, con due ordinanze di analogo contenuto del 24 ottobre 2018, rispettivamente iscritte al n. 31 e al n. 32 del reg. ord. 2019, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2011, in riferimento all'art. 24 Cost., prospettando argomentazioni analoghe a quelle esposte dal Tribunale ordinario di Catanzaro ed osservando quanto segue:

- era stato adito in sede di opposizione avverso le ingiunzioni di pagamento notificate dalla società concessionaria della riscossione del Comune di Paolisi;

- sussisteva la rilevanza della questione dovendo fare applicazione della norma censurata, con la conseguenza di dover dichiarare l'incompetenza per territorio del proprio ufficio (nella cui circoscrizione si trova l'ente locale concedente) in favore di quella del Giudice di pace di Frattamaggiore, dove si trovano sia la sede legale che l'ufficio della società concessionaria della riscossione;

che in entrambi i giudizi incidentali è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate;

che anche il Giudice di pace di Barrafranca, con sei ordinanze di analogo contenuto, del 5 novembre 2018, rispettivamente iscritte ai numeri da 42 a 47 del reg. ord. 2019, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2011, in riferimento agli artt. 3, 24 e 97 Cost., rappresentando quanto segue:

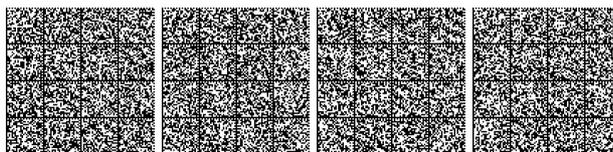
- di essere stato adito in sede di opposizione avverso le ingiunzioni di pagamento notificate dalla società concessionaria della riscossione del Comune di Barrafranca;

- la società concessionaria, costituitasi nei giudizi principali, aveva eccepito l'incompetenza per territorio del giudice adito, poiché l'ufficio che aveva emesso i provvedimenti opposti aveva sede nella circoscrizione del Giudice di pace di Mondovì;

- le questioni erano rilevanti e non manifestamente infondate, atteso che sussisteva una condizione di sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione, lesiva dei parametri costituzionali invocati;

che in tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

Considerato che i giudizi possono essere riuniti per la stretta connessione dell'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale, tutte riferite all'art. 32, comma 2, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), nella parte in cui, nello stabilire che, per le controversie in materia di opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali degli enti pubblici, di cui all'art. 3 del



regio decreto 14 aprile 1910, n. 639 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato), «[è] competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto», sancisce l'applicazione di tale regola anche nel caso in cui l'ingiunzione sia stata emessa dal soggetto cui è affidato il servizio di riscossione, e tale sede ricada in una circoscrizione diversa da quella in cui ricade la sede dell'ente locale impositore/concedente;

che, successivamente alle ordinanze di rimessione, questa Corte con la sentenza n. 158 del 2019 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2011, nella parte in cui, dopo le parole «È competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto», non prevede le parole «ovvero, nel caso di concessionario della riscossione delle entrate patrimoniali, del luogo in cui ha sede l'ente locale concedente»;

che in particolare la sentenza n. 158 del 2019 ha affermato che «[v]algono al riguardo i principi già enunciati nella sentenza n. 44 del 2016, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina la quale prevede, per le entrate tributarie, che le controversie proposte nei confronti dei concessionari del servizio di riscossione, nonché quelle proposte nei confronti dei soggetti iscritti nell'albo di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446 del 1997, sono devolute alla competenza della commissione tributaria provinciale nella cui circoscrizione i concessionari stessi e i suddetti soggetti hanno sede, anziché di quella nella cui circoscrizione ha sede l'ente locale concedente»;

che, pertanto, le questioni in esame devono essere dichiarate manifestamente inammissibili in quanto ormai prive di oggetto (ordinanze n. 69 del 2019, n. 190 del 2018 e n. 26 del 2016), atteso che, in ragione della intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale, è venuta meno la parziale carenza normativa che - secondo i rimettenti - determinava il denunciato contrasto con gli evocati parametri costituzionali.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), sollevate dal Tribunale ordinario di Catanzaro e dal Giudice di pace di Benevento, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, e dal Giudice di pace di Barrafranca, in riferimento agli artt. 3, 24 e 97 Cost., con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 settembre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

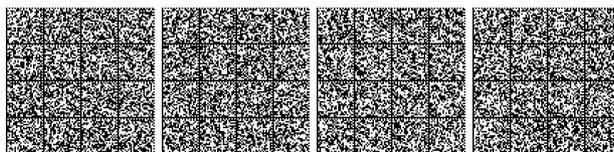
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

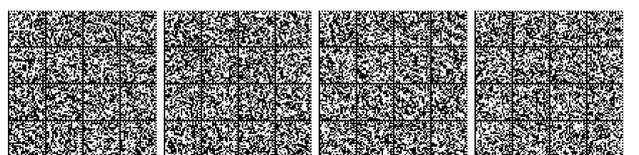
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 ottobre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 96

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 settembre 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Caccia - Norme della Regione Puglia - Modifiche e integrazioni all'articolo 11 della legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 - Ambiti territoriali di caccia (ATC) - Esercizio della mobilità venatoria dei cacciatori residenti nella Regione Puglia, in ambiti territoriali di caccia diversi da quello di residenza.

- Legge della Regione Puglia 5 luglio 2019, n. 33 (“Modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio) e alla legge regionale 23 marzo 2015, n. 8 (Disciplina della coltivazione, ricerca, raccolta, conservazione e commercializzazione dei tartufi freschi o conservati nel territorio della Regione Puglia. Applicazione della legge 16 dicembre 1985, n. 752, come modificata dalla legge 17 maggio 1991, n. 162 e della legge 30 dicembre 2004, n. 311, articolo 1, comma 109)”), art. 1, introduttivo del comma 6-*bis* nell’articolo 11 della legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio).

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura generale dello Stato, codice fiscale 80224030587, pec roma@mailcert.avvocaturastato.it presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Nei confronti della Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 1 della legge Regionale 5 luglio 2019, n. 33, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistiche-ambientali e per il prelievo venatorio) e alla legge regionale 23 marzo 2015, n. 8 (Disciplina della coltivazione, ricerca, raccolta, conservazione e commercializzazione dei tartufi freschi o conservati nel territorio della Regione Puglia. Applicazione della legge 16 dicembre 1985, n. 752, come modificata dalla legge 17 maggio 1991, n. 162 e della legge 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, comma 109)», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 76 dell’8 luglio 2019, giusta delibera del Consiglio dei ministri del 6 agosto 2019.

Con la legge n. 33 del 5 luglio 2019, indicata in epigrafe, che consta di due articoli, la Regione Puglia ha emanato disposizioni recanti: «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio) e alla legge regionale 23 marzo 2015, n. 8 (Disciplina della coltivazione, ricerca, raccolta, conservazione e commercializzazione dei tartufi freschi o conservati nel territorio della Regione Puglia. Applicazione della legge 16 dicembre 1985, n. 752, come modificata dalla legge 17 maggio 1991, n. 162 e della legge 30 dicembre 2004, n. 311)».

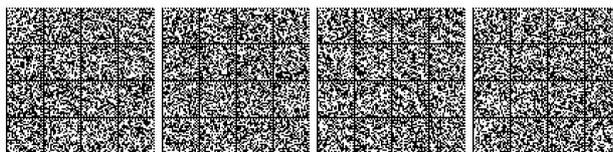
In particolare, l’art. 1, la cui rubrica è intitolata «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio) inserisce l’art. 6-*bis* nella legge 20 dicembre 2017, n. 59, citata.

È avviso del Governo che con la norma enunciata in epigrafe, la Regione Puglia abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione dell’art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione come si confida di dimostrare con l’illustrazione del seguente

MOTIVO

L’art. 1 della legge regionale 5 luglio 2019, n. 33, viola l’art. 117, comma 2, lettera *s*) della Costituzione in riferimento all’art. 14, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157.

1.1 Come si è detto l’art. 1 della legge regionale 5 luglio 2019, n. 33, la cui rubrica è intitolata «Modifiche e integrazioni all’art. 11 della legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59», introduce l’art. 6-*bis* nella legge citata, prevedendo:



«6-bis Per i cacciatori residenti nella Regione Puglia è consentita la mobilità venatoria gratuita per il solo prelievo della fauna migratoria per numero venti giornate per annata, in ATC diversi da quelli di residenza, nei termini e modalità previste dal relativo regolamento di attuazione e/o dal programma e calendario venatorio annuale».

L'art. 6-bis, che disciplina la «mobilità venatoria» deve ritenersi costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art 117, comma 2, lettera s), della Costituzione in riferimento alla normativa interposta di cui all'art. 14, comma 5 della legge n. 157/1992. «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio».

La normativa in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio è dettata, infatti, nella legge quadro 11 febbraio 1992, n. 157, contenente, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, il cui rispetto deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale perché «ha natura di norma fondamentale di riforma economico-sociale in quanto indica il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica il cui rispetto deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 233/2010, punto 3.2, Considerato in diritto) e costituisce un limite alla potestà legislativa regionale, in quanto diretta espressione di tutela ambientale e come tale riconducibile ad un interesse nazionale unitario.

L'art 14 della legge 157 del 1992, citata, recante «Gestione programmata della caccia» previste le modalità di istituzione di Ambiti territoriali di caccia (ATC) dispone che «... Sulla base di norme regionali, ogni cacciatore, previa domanda all'amministrazione competente, ha diritto all'accesso in un ambito territoriale di caccia o in un comprensorio alpino compreso nella regione in cui risiede e può avere accesso anche ad altri comprensori, anche compresi in una diversa regione, previo consenso dei relativi organi di gestione» (comma 5).

La norma statale consente, pertanto, una deroga al sistema degli ATC in presenza di un provvedimento dell'amministrazione competenti, il «consenso» degli organi di gestione, non previsto dalla norma regionale impugnata.

La norma regionale impugnata infatti offrirebbe la possibilità al cacciatore residente nella Regione Puglia di esercitare la caccia alla fauna migratoria per venti giornate per stagione venatoria, con una ampia e pressoché incondizionata libertà in ragione del numero effettivo di giornate di caccia alla fauna migratrice esercitata dalla maggioranza dei cacciatori, in ATC diversi da quello di residenza, senza precisare che l'accesso in aree diverse da quelle di residenza deve avvenire previo consenso dell'organismo di gestione dell'ATC.

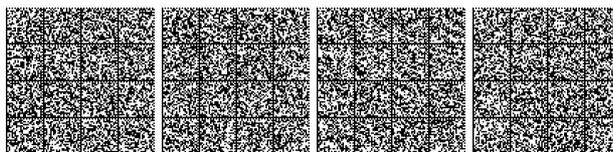
La norma regionale determina, pertanto, una consistente riduzione del legame del cacciatore al proprio territorio, ponendosi in netto contrasto con i principi fondanti la caccia programmata fissati dalla richiamata normativa statale.

Con l'art. 14 della legge n. 157 del 1992, infatti, il legislatore statale ha circoscritto il territorio di caccia, determinando, allo stesso tempo, «uno stretto vincolo tra il cacciatore ed il territorio» nel quale è autorizzato l'esercizio dell'attività venatoria. Tale norma statale mira, inoltre, a valorizzare il ruolo della comunità insediata in quel territorio, chiamata, attraverso gli organi direttivi degli ambiti, «a gestire le risorse faunistiche» (sentenze n. 142 del 2013 e n. 4 del 2000). (sentenza n. 174/2017, punto 6.3, Considerato in diritto).

L'accesso ad ambiti territoriali di caccia della Regione nei quali il cacciatore non è autorizzato ad esercitare l'attività venatoria deve essere autorizzato come previsto dalla legge statale poiché «l'attività venatoria nei confronti della fauna migratoria può essere svolta in ambiti di caccia diversi da quelli nei quali il soggetto è autorizzato ad accedere, senza prescrivere una richiesta preventiva all'amministrazione competente, non consente agli organi di gestione di avere contezza dei soggetti che effettivamente esercitano l'attività venatoria in quella porzione di territorio e, quindi, si pone in contrasto con la richiamata norma interposta, violando l'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost.». (sentenza n. 174 del 2017, punto 6.3, Considerato in diritto).

Il contrasto dell'art. 6-bis con la norma statale sopra citata che detta regole minime ed uniformi posta a tutela della fauna selvatica e, dunque, a tutela dell'ambiente si traduce senz'altro in una violazione dell'art. 117, comma 2), lettera s) della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenza n. 139 del 2017).

Premesso e richiamato che la legislazione primaria statale di principio trova relativa espressione nella materia *de qua*, come detto, nella legge quadro 11 febbraio 1992, n. 157, citata che rappresenta, un limite alla potestà legislativa regionale, assicurando di fatto la preminenza dello Stato nella disciplina del settore, proprio in quanto diretta espressione dell'esigenza di tutela ambientale riconducibile ad un interesse nazionale unitario, in quanto la disciplina sulla caccia ha per oggetto la fauna selvatica, che rappresenta «un bene ambientale di notevole rilievo, la cui tutela rientra nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, che deve provvedervi assicurando un livello di tutela, non “minimo”, ma “adeguato e non riducibile”» (sentenza n. 193 del 2010, punto 2, Considerato in diritto), le norme statali, come detto, costituiscono limiti invalicabili per l'attività legislativa della Regione, dettando norme imperative che devono essere rispettate sull'intero territorio nazionale per primarie esigenze di tutela ambientale «non derogabili *in pejus* dalla legislazione regionale» (sentenze n. 139 e 74 del 2017; n. 7 del 2019).



La questione proposta, pertanto, impone di valutare se la disposizione regionale introduca una disciplina che implica una soglia di protezione dell'ambiente inferiore rispetto a quella stabilita dalla legge statale.

La norma regionale impugnata disciplina la mobilità venatoria in modo non conforme ai richiamati principi dettati dalla legislazione statale riducendo *in pejus* il livello di tutela.

Infatti, come detto, il numero di giornate di mobilità per la caccia alla fauna migratoria fissato nel numero di 20, rappresenta una ampia e pressoché incondizionata libertà in ragione del numero effettivo di giornate di caccia alla fauna migratrice esercitata dalla maggioranza dei cacciatori, e la norma non prevede per l'attività venatoria in mobilità l'autorizzazione degli enti di gestione, seppure con un meccanismo autorizzatorio informatico, che costituisce, invece, un necessario presupposto impedendo «l'indiscriminato esercizio della caccia alla selvaggina migratoria in tutti gli ambiti» in dispregio dell'esigenza di garantire quella equilibrata distribuzione dei cacciatori, nell'esercizio dell'attività venatoria, che costituisce uno degli obiettivi fondamentali della normativa in materia» (sentenza n. 303 del 2013). (sentenza n. 16, anno 2019, punto 4.4, Considerato in diritto).

La norma regionale impugnata, nel consentire la caccia fuori dagli ATC senza adeguate prescrizioni conformi alla disciplina statale viola, pertanto, l'art. 117, comma 2, lettera *s*) della Costituzione e contrasta con l'art. 14, comma 5 della legge 157 del 1992, che costituisce parametro interposto, poiché riduce *in pejus* il livello di tutela della fauna selvatica stabilito dalla legislazione nazionale, invadendo illegittimamente la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

P. Q. M.

Per il suesposto motivo si conclude perché l'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 33 del 5 luglio 2019 indicata in epigrafe sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 6 agosto 2019.

Roma, 21 agosto 2019

L'Avvocato dello Stato: MORICI

19C00268

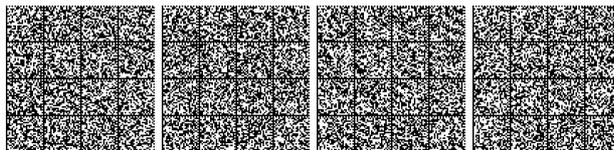
N. 97

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 settembre 2019
(della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia)*

Sanità pubblica - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni in materia di limiti di spesa per il personale degli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale a decorrere dal 2019 - Esclusione dall'applicazione per le Regioni e per le Province autonome che provvedono al finanziamento del fabbisogno complessivo del servizio sanitario nazionale sul loro territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato.

- Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, art. 11, comma 4-*bis*.

Ricorso nell'interesse della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia (codice fiscale n. 80014930327), Trieste, piazza Unità d'Italia n. 1, in persona della Presidente della Regione, on. dott. Massimiliano Fedriga, (c.f. FDRM-SM80L02L781U), rappresentata e difesa, giusta procura speciale a margine del presente atto, dagli avv.ti Ettore Volpe (cod. fisc.: VLPTTR57E11L050S; fax: 040.3772929; posta elettronica certificata: ettore.volpe@certregione.fvg.it) e Daniela Iuri (cod. fisc.: RIUDNL63M56L483B; fax: 040.3772929; posta elettronica certificata: daniela.iuri@certregione.fvg.it) ed elettivamente domiciliata presso la Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia - Ufficio di rappresentanza in 00186 Roma, piazza Colonna, n. 355;



Contro la Presidenza del Consiglio dei ministri (codice fiscale n. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede in 00186 Roma, via dei Portoghesi, n. 12, è domiciliato *ex lege*;

Per la dichiarazione d'illegittimità costituzionale, dell'art. 11, comma 4-*bis* del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 recante «Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria», come introdotto dalla legge 25 giugno 2019, n. 60, recante «Conversione in legge con modificazioni, del decreto legge 30 aprile 2019 n. 35, recante «Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria», che statuisce che «Le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 non si applicano alle regioni e alle province autonome che provvedono al finanziamento del fabbisogno complessivo del servizio sanitario nazionale sul loro territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, Serie generale, n. 152, del 1° luglio 2019 ed entrata in vigore dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione.

FATTO

1.- L'impugnato art. 11, comma 4-*bis* del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, come convertito dalla legge 25 giugno 2019, n. 60, statuisce che «Le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 non si applicano alle regioni e alle province autonome che provvedono al finanziamento del fabbisogno complessivo del servizio sanitario nazionale sul loro territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato».

Il comma 4-*bis* precisa che le disposizioni precedenti non si applicano alle regioni e province autonome che provvedono al finanziamento del fabbisogno complessivo del servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza apporto a carico del bilancio dello Stato (trattasi, come noto, di tutte le Autonomie speciali a eccezione della Regione Siciliana).

1.1.- Effetti dell'art. 11, commi da 1 a 4 del decreto-legge n. 35 del 2019.

Il comma 1 dell'art. 11 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, come convertito dalla legge 25 giugno 2019, n. 60, stabilisce che, a decorrere dal 2019, la spesa per il personale degli enti del SSN delle regioni non potrà superare il valore della spesa sostenuta nell'anno 2018, come certificata dal c.d. «Tavolo di verifica degli adempimenti», o, se superiore, il corrispondente ammontare per l'anno 2004, diminuito dell'1,4 per cento (trattasi del limite di spesa già previsto dall'art. 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009).

Il successivo comma 2 precisa che, ai fini dell'aggiornamento del parametro di riferimento relativo al costo del personale, la spesa è considerata al lordo dei c.d. «onori riflessi» e dell'IRAP concernente il personale al quale si applica.

Il comma 3 consente alle regioni ordinarie e alla Regione Siciliana, previo accordo da definirsi con il Ministero della salute e il Ministero dell'economia e delle finanze, di incrementare ulteriormente i limiti di spesa di cui al comma 1 di un ammontare non superiore alla riduzione strutturale della spesa già sostenuta per servizi sanitari esternalizzati prima dell'entrata in vigore del provvedimento in esame.

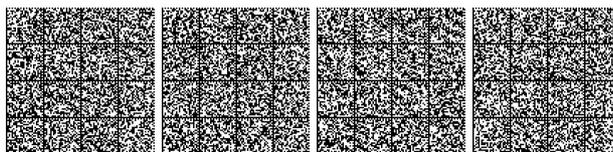
Il comma 4 assoggetta il nuovo vincolo di spesa per il personale, parametrato al 2018, alle verifiche del c.d. «Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti» che dovrà certificare, ai sensi dei commi 71 e 72 della legge n. 191 del 2009, l'effettivo conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa.

La regione è considerata adempiente ove sia accertato l'effettivo conseguimento degli obiettivi previsti o, in caso contrario, ove abbia comunque assicurato l'equilibrio economico secondo la disciplina vigente.

La Relazione di accompagnamento al d.d.l. di conversione del d.l. n. 35 del 2019 afferma che:

«l'art. 11 recante disposizioni in materia di personale e di nomine negli enti del Servizio sanitario nazionale interviene con misure finalizzate a superare la ormai cronica carenza di personale del Servizio sanitario nazionale, determinatasi negli anni a seguito del blocco del *turn over* anche in relazione, in particolar modo, ai limiti di spesa previsti dalla legislazione vigente in materia assunzionale»;

«tale criticità è destinata ad acuirsi a seguito dell'entrata in vigore delle disposizioni sul pensionamento anticipato (c.d. quota 100) di cui all'art. 14 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, che inciderà inevitabilmente sulla consistenza numerica del personale sanitario in servizio presso le strutture dei servizi sanitari regionali, rischiando di compromettere l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza»;



le disposizioni circa i limiti di spesa per il personale «necessitano [...] di essere riviste alla luce della dinamica più recente della spesa effettiva di personale sostenuta dalle regioni, in rapporto anche alla riorganizzazione intervenuta nei sistemi sanitari regionali»;

«l'articolo in esame ha l'obiettivo di rivedere i predetti limiti alla spesa di personale del Servizio sanitario nazionale salvaguardando nel contempo l'equilibrio economico finanziario del sistema, nel quadro del rispetto degli adempimenti relativi all'erogazione dei livelli essenziali di assistenza».

La Relazione tecnica del MEF ribadisce che «l'art. 11, con i commi da 1 a 4, interviene con misure finalizzate a superare la ormai cronica carenza di personale del Servizio sanitario nazionale, determinatasi negli anni a seguito del blocco del *turn-over* anche in relazione, in particolar modo, ai limiti di spesa previsti dalla legislazione vigente in materia assunzionale» e che «tale criticità è destinata ad acuirsi a seguito dell'entrata in vigore delle disposizioni sul pensionamento anticipato (quota 100) di cui all'art. 14 del decreto-legge n. 4 del 2019, che inciderà inevitabilmente sulla consistenza numerica del personale sanitario in servizio presso le strutture dei servizi sanitari regionali, rischiando di compromettere l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza». Si aggiunge che l'articolo «ha quindi l'obiettivo di rivedere i predetti limiti alla spesa di personale del SSN salvaguardando nel contempo l'equilibrio economico finanziario del sistema, nel quadro del rispetto degli adempimenti relativi all'erogazione dei livelli essenziali di assistenza», sicché «la previsione di nuovi limiti di spesa non comporta oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica».

1.2.- Effetti dell'art. 11, comma 4-bis del decreto-legge n. 35 del 2019.

Il comma 4-bis precisa che le disposizioni precedenti non si applicano alle regioni e province autonome che provvedono al finanziamento del fabbisogno complessivo del servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza apporto a carico del bilancio dello Stato (trattasi, come noto, di tutte le Autonomie speciali a eccezione della Regione Siciliana).

Nella c.d. Relazione tecnica «al passaggio» del MEF, presentata ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge n. 196 del 2009 al fine di illustrare al Senato gli effetti finanziari delle modifiche apportate dalla Camera dei deputati in sede di conversione del decreto-legge n. 35 del 2019 (si ricorda che nessuna modifica, invece, è stata apportata dal Senato della Repubblica, che ha approvato *sic et simpliciter* il testo licenziato dall'altro ramo del Parlamento), si aggiunge che:

quanto ai commi da 1 a 4, «la Camera dei Deputati ha apportato talune modifiche, prive di effetti finanziari»;

sono stati eliminati i riferimenti contenuti nei commi 1, 3 e 4 alle Province Autonome di Trento e Bolzano, sulla base della considerazione che esse provvedono integralmente al proprio fabbisogno sanitario»;

«coerentemente, il nuovo comma 4-bis dispone che la disciplina recata ai commi precedenti non si applica alle Regioni e alle province autonome che provvedono integralmente al proprio fabbisogno sanitario»;

«Le modifiche introdotte non determinano effetti finanziari in quanto per le citate regioni e province autonome non destinatarie di quanto disposto dall'art. 11 resta vigente la disciplina di cui all'art. 2, comma 71, della legge n. 191/2009».

In conclusione, è possibile affermare che per effetto dell'art. 11, commi da 1 a 4, è di riconoscere una maggiore autonomia alle regioni ordinarie nell'ambito della spesa per il personale, entro il limite di spesa complessivo già fissato per ciascun sistema sanitario regionale. Tale maggiore autonomia di spesa, però, non è riconosciuta alle autonomie speciali, a eccezione della regione Siciliana.

2.- Quanto ai limiti alla spesa del personale del Servizio sanitario nazionale.

Negli anni recenti, il legislatore statale ha più volte introdotto nell'ordinamento disposizioni di coordinamento della finanza pubblica dirette al fine di contenere la spesa per il personale degli enti del servizio sanitario nazionale.

In particolare:

con l'art. 1, comma 565 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), il legislatore ha stabilito che la spesa del personale degli enti del servizio sanitario nazionale non dovesse superare per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, l'ammontare dell'anno 2004, diminuito dell'1,4 per cento e ciò «per garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanzia pubblica per il triennio 2007-2009»;

con l'art. 2, comma 71 del decreto-legge 23 dicembre 2009, n. 191, il legislatore ha confermato lo stesso limite di spesa (*id est* il corrispondente ammontare del 2004, diminuito dell'1,4 per cento) anche per gli anni 2010, 2011 e 2012, quale misura di «concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanzia pubblica»;

con l'art. 17, comma 3 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, il legislatore ha esteso la disciplina dell'art. 2, comma 71 della legge n. 191/2009, anche agli esercizi 2013 e 2014;

con l'art. 15, comma 21 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 il legislatore, novellando l'art. 17, comma 3 appena citato, ha applicato la disciplina ivi prevista anche per il 2015;



infine, con l'art. 1, comma 584 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) il legislatore, ulteriormente novellando l'art. 17, comma 3 citato, ha posticipato fino all'esercizio 2020 il termine di applicazione della relativa disciplina di contenimento della spesa.

Da tale evoluzione legislativa evince che, per gli anni 2019 e 2020, il contenimento della spesa del personale degli enti del servizio sanitario risulta disciplinato da:

1. l'art. 11, commi da 1 a 4 del decreto-legge n. 35/2019;
2. l'art. 17, comma 3 del decreto-legge n. 98/2011.

L'art. 11, commi da 1 a 4 del decreto-legge n. 35/2019 non trova applicazione agli enti del servizio sanitario della Regione Friuli-Venezia Giulia, perché è lo stesso legislatore ordinario ad escluderlo, con il comma 4-*bis* dello stesso art. 11.

Richiamando il consolidato orientamento di questa Corte costituzionale, invero, «lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario» (così, da ultimo, la sentenza n. 125/2015 che ha ad oggetto una norma strettamente connessa con il citato art. 15, comma 21 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, disposizione proprio in materia di contenimento della spesa del personale degli enti del servizio sanitario).

La mancata applicazione agli enti del servizio sanitario regionale delle norme in materia di contenimento della spesa sanitaria non comporta, ovviamente, che a tali enti e alla regione stessa non venga richiesto di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

L'autonomia finanziaria riconosciuta a tali enti e la maggiore responsabilità attribuita nel finanziamento della spesa sanitaria presuppone tuttavia che il concorso:

- 1) debba essere chiesto alla regione e non direttamente agli enti del servizio sanitario;
- 2) debba rispettare il principio dell'accordo e lasciare alla regione la libertà di scelta sulle modalità di finanziamento del contributo destinato al risanamento delle finanze statali.

In questo senso si muovono i protocolli di intesa sottoscritti, negli ultimi anni, tra la regione e il Ministero dell'economia e delle finanze, tra cui, da ultimo, occorre citare il protocollo del 25 febbraio 2019 che, in parte è stato recepito con l'art. 33-*ter* del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 e in altra parte sarà recepito con norma di attuazione statutaria già approvata dalla Commissione paritetica di cui all'art. 65 dello statuto e in corso di approvazione da parte del Consiglio dei ministri.

3.- Quanto alla valutazione della portata lesiva del D.L. n. 35 del 2019.

Si deve considerare che l'art. 15-*bis* del d.l. n. 35 del 2019, inserito in sede di conversione in legge, stabilisce che «Le disposizioni del presente decreto si applicano alle regioni a statuto speciale e alle Province Autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

Si tratta, come si desume dalla rubrica dell'articolo, della «clausola di salvaguardia» delle attribuzioni statutarie delle autonomie speciali, clausola che esclude la determinazione di effetti pregiudizievoli per le regioni a statuto speciale e, conseguentemente, esclude la portata lesiva del decreto legge n. 35/2019.

A tal proposito, la Corte costituzionale ha affermato che «l'illegittimità costituzionale di una previsione legislativa non è esclusa dalla presenza di una clausola di salvaguardia, laddove tale clausola entri in contraddizione con quanto affermato dalle norme impugnate, con esplicito riferimento alle regioni a statuto speciale e alle province autonome» (*cf.* sentt. n. 231 e n. 154 del 2017).

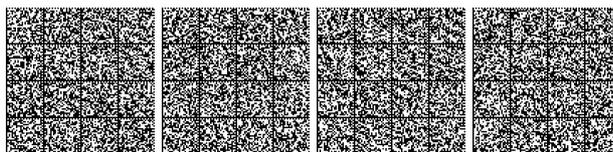
Inoltre, «l'operatività delle clausole di salvaguardia deve essere esclusa nei particolari casi in cui singole norme di legge, in virtù di una previsione espressa, siano direttamente e immediatamente applicabili agli enti ad autonomia speciale» (sentt. n. 231 del 2017 e n. 40 del 2016).

Nel caso di specie, mentre in astratto la clausola di salvaguardia impedisce gli effetti lesivi della disciplina sopra descritta, in concreto il comma 4-*bis* limita gli effetti di maggiore autonomia di spesa alle sole regioni ordinarie e alla Regione Siciliana, escludendo le altre autonomie speciali da tale previsione di maggior favore.

In questa prospettiva, dunque, sussiste l'interesse all'impugnazione, in quanto l'interpretazione del testo di legge nel senso dell'inoperatività della clausola di salvaguardia sarebbe «*prima facie* non implausibile» e tale da fondare l'ammissibilità del gravame (*cf.* sent. n. 103 del 2018).

4.- Competenza legislativa in materia di sanità della Regione Autonoma FVG.

La Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, in tema di sanità ha competenza legislativa concorrente a norma dell'art. 5, comma 1 punto 16) della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 11 (statuto speciale della Regione Autonoma FVG), nonché nell'art. 117, terzo comma, della Cost., in quanto la materia della «tutela della salute» da esso contemplata è più ampia rispetto a quella «igiene e sanità», in applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.



Relativamente al meccanismo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, si rappresenta che a decorrere dal 1997, ai sensi dell'art. 1, comma 144, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), la Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia provvede in via esclusiva, con risorse del proprio bilancio, al finanziamento complessivo dell'assistenza sanitaria regionale, ivi compresi, quindi, sia i livelli essenziali uniformi di cui al DPCM 12 gennaio 2017, sia le prestazioni sanitarie aggiuntive e quindi superiori agli stessi, quale espressione delle scelte politiche regionali che consentono di trasformare le risorse a disposizione in risposte ai bisogni di assistenza alla cittadinanza (deliberazione della Giunta regionale n. 1783, del 22 settembre 2017).

La norma innanzi citata, infatti, dispone che «a decorrere dal 1997 sono soppresse le quote del fondo sanitario nazionale a carico del bilancio dello Stato a favore della Regione Friuli-Venezia Giulia che provvede al finanziamento dell'assistenza sanitaria con i proventi dei contributi sanitari e con risorse del proprio bilancio. (...)».

L'attribuzione delle risorse finanziarie agli enti del Servizio sanitario regionale segue la disciplina prevista dagli articoli 11 e ss. di cui al titolo terzo della legge regionale n. 49/1996. In sintesi, gli enti del SSR predispongono, previa negoziazione ad oggi con l'Amministrazione regionale (direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità), gli atti di programmazione ed i bilanci di previsione pluriennali ed annuali che vengono, successivamente, approvati dalla Giunta regionale previa verifica della loro coerenza con i contenuti della pianificazione e con il quadro degli obiettivi, delle risorse e dei criteri di finanziamento prestabiliti.

La regione, quindi, per il tramite della Direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità, provvede, nel corso dell'esercizio finanziario di riferimento, ad erogare ai suddetti enti le risorse finanziarie. in conformità ai bilanci di previsione approvati nonché al controllo periodico ed annuale della gestione.

Le attività del Servizio sanitario regionale, finalizzate ad assicurare tutte le prestazioni di assistenza sanitaria, sono, quindi, complessivamente finanziate dalla Regione FVG sulla quale gravano inevitabilmente ed esclusivamente gli effetti dal punto di vista patrimoniale di scelte comportanti una maggiore spesa sanitaria.

5.- *Quanto alla materia cui ascrivere l'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019.*

Secondo la giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis* cfr. sent. n. 125 del 2015, § 4.1.) in via generale le norme che fissano limiti alla spesa sanitaria devono essere ascritte alle materie «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica», entrambe di competenza concorrente *ex* art. 117, comma 3, della Costituzione.

Alla luce dell'ambito d'autonomia della Regione Friuli-Venezia Giulia, l'art. 11 ricade nell'ambito delle materie «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto», di competenza regionale esclusiva *ex* art. 4 dello statuto regionale, e «igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera, nonché [...] recupero dei minorati fisici e mentali», di competenza concorrente *ex* art. 5 dello statuto regionale. Sono parimenti interessate le previsioni statutarie che riconoscono alla Regione peculiare autonomia economico-finanziaria (artt. 7 e 48).

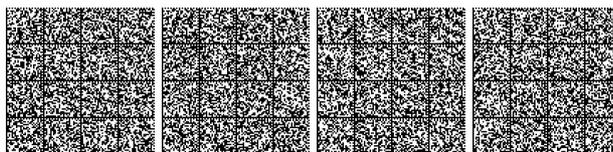
Ancorché l'art. 11, come si è sopra osservato, sia inteso ad assicurare il soddisfacimento dei LEA grazie alla maggiore flessibilità nella gestione del personale, non sembra possibile ascrivere la previsione in commento alla materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», di competenza legislativa esclusiva *ex* art. 117, comma 2, lettera *m*), della Cost.. A tal proposito, infatti, la Corte costituzionale (sent. n. 125 del 2015) ha affermato che:

la lettera *m*) «riguarda fattispecie per le quali la normativa statale definisce il livello essenziale di erogazione delle prestazioni destinate ai fruitori dei vari servizi sociali», nel senso che «nella prospettiva della loro tutela la Costituzione assegna «al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto (sentenza n. 111 del 2014)»;

i LEA rappresentano quindi degli «standard minimi» (sentenza n. 115 del 2012) da assicurare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, per cui «la deroga alla competenza legislativa delle regioni, in favore di quella dello Stato, è ammessa solo nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato» (sentenza n. 207 del 2010), «ferma comunque la possibilità delle singole regioni, nell'ambito della loro competenza concorrente in materia, di migliorare i suddetti livelli di prestazioni» (sentenza n. 200 del 2009)»;

le norme che, invece, fissano dei limiti di spesa o riducono gli standard del servizio sanitario nazionale «non tend[ono] a garantire un *minimum intangibile* alla prestazione, ma ad imporre un tetto massimo alla stessa».

6.- *La giurisprudenza costituzionale in tema di compatibilità delle previsioni di legge statale in materia di limiti alla spesa pubblica con le attribuzioni delle regioni autonome che finanziano integralmente il sistema sanitario regionale.*



La giurisprudenza costituzionale, con orientamento consolidato, ha affermato che «lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, “neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario»” (sent. n. 103 del 2018, in termini sostanzialmente identici *cf.* anche sentt. nn. 341 del 2009 e 125 del 2015).

Secondo la Corte costituzionale, dunque, dalla competenza legislativa statale concorrente nelle materie «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica» sono esclusi non solo i contenuti di «dettaglio» concernenti l'organizzazione del sistema sanitario (si veda, sul punto, ancora la sent. n. 125 del 2015, in cui si è affermato, ad esempio, che le norme che dispongono la ridefinizione del numero dei posti letto fruibili nei sistemi sanitari regionali «non si articolano in enunciati generali riconducibili alla categoria dei principi, ma pongono in essere una disciplina di dettaglio»), ma anche le misure di generale «contenimento della spesa», ove esse siano rivolte alle autonomie speciali che, come la Regione Friuli-Venezia Giulia, finanziano integralmente il Servizio sanitario regionale.

Nel caso di specie, però, l'art. 11 ha esteso le norme di maggiore autonomia finanziaria solo alle regioni ordinarie e alla Regione Siciliana (unica autonomia speciale che beneficia di finanziamenti statali per la sanità regionale).

Al contrario, secondo l'interpretazione avanzata nella citata Relazione tecnica del MEF, alle altre Autonomie speciali, che finanziano integralmente la sanità regionale, si continua ad applicarsi la più stringente «disciplina di cui all'art. 2, comma 71, della legge n. 191/2009».

Ne consegue che alle autonomie speciali che finanziano integralmente il SSN si applica una normativa più rigorosa di quella applicabile alle autonomie ordinarie che attingono al Fondo sanitario nazionale.

Tale effetto, prodotto dall'art. 11, comma 4-*bis*, è incompatibile con le competenze regionali riconosciute dall'art. 117, comma 3, della Cost., nonché dagli artt. 4, 5, 7, 48 e 49 dello statuto e dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, a tenor del quale «Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle Province Autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

L'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 reca una clausola generale, volta a precludere l'effetto paradossale che leggi attuative della riforma del Titolo V della Costituzione rendano l'autonomia delle Regioni a statuto speciale (garantita dall'art. 116 della Cost. e dagli statuti) minore di quella delle regioni ordinarie.

Detta clausola di salvaguardia, ancorché espressamente finalizzata a orientare l'interpretazione della stessa legge cost. n. 3 del 2001, è — per l'appunto — generale, nel senso che impedisce una lettura del diritto positivo, anche di rango subcostituzionale, tale da porre le regioni ad autonomia speciale in posizione deteriore rispetto alle autonomie ordinarie.

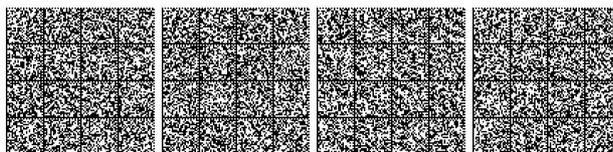
L'art. 11, comma 4-*bis* del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 recante «Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria», come introdotto dalla legge 25 giugno 2019, n. 60, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 30 aprile 2019, n. 35, recante «Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria», che statuisce che «Le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 non si applicano alle regioni e alle province autonome che provvedono al finanziamento del fabbisogno complessivo del servizio sanitario nazionale sul loro territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato», è illegittimo e violativo delle attribuzioni costituzionali della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, che ne chiede l'annullamento per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. Illegittimità dell'articolo 11 comma 4-bis del decreto legge 30 aprile 2019, n. 35 come introdotto dalla legge 25 giugno 2019, n. 60, per violazione degli articoli 5, 116 della Costituzione nonché dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2011.

Il legislatore statale, introducendo in sede di conversione del decreto legge n. 35/2019, l'art. 11, comma 4-*bis*, ha voluto uniformare la disciplina del contenimento delle spese del personale in materia sanitaria ai già richiamati principi elaborati dalla Corte costituzionale, che escludono che lo Stato possa introdurre disposizioni di coordinamento della finanza pubblica in materia sanitaria indirizzandole alle autonomie regionali che finanziano integralmente tale spesa con risorse proprie.

In questo scenario interpretativo, la disposizione introdotta dal legislatore statale, apparentemente conforme alle indicazioni della Corte costituzionale, risulta tuttavia incompleta, e in quanto tale illegittima, perché applica i principi elaborati dalla Corte costituzionale in riferimento solo ad alcune delle disposizioni vigenti nell'ordinamento, e non a tutte.



Il persistente vigore dell'art. 17, comma 3 del decreto-legge n. 98/2011, invero, limita l'autonomia di spesa della regione, rendendo inefficacie ogni decisione di spesa diretta ad incrementare le spese del personale sanitario degli enti del servizio sanitario regionale oltre i limiti previsti al richiamato art. 17, comma 3, pur se essa risulti compatibile con gli equilibri finanziari del bilancio regionale e con gli oneri di risanamento della finanza pubblica posti a carico della regione.

Ancora sotto altro profilo, in linea con quanto riportato nelle relazioni tecniche del Ministero dell'economia e delle finanze, risulta che con l'impugnato comma 4-bis, il legislatore statale abbia voluto differenziare i limiti applicati, *in subiecta* materia, alle regioni beneficiarie dall'apporto dello Stato nel finanziamento del servizio sanitario e a quelle che, al contrario, sono escluse dallo stesso beneficio, assegnando alle prime un vincolo più flessibile (e quindi più favorevole) rispetto alle seconde.

Tale differenziazione, tuttavia, contrasta apertamente con i principi autonomistici fissati dagli articoli 5, 116 della Costituzione nonché dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2011, in quanto limita le scelte legislative e di spesa proprio delle regioni che il legislatore costituzionale ha voluto dotate di maggiore autonomia o, in ogni caso, di una autonomia almeno pari a quella delle regioni a statuto ordinario (ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001).

Secondo la ricorrente, invero, anche laddove si riconoscesse la competenza dello Stato ad adottare misure di contenimento della spesa sanitaria della regione, l'esercizio di tale competenza dovrebbe essere guidato dai principi di differenziazione sottesi al disegno costituzionale, che impongono di verificare costantemente la necessità di adeguare la disciplina di legge alle prerogative delle autonomie speciali.

Con l'articolo impugnato, viceversa, il legislatore statale determina il radicale stravolgimento di tali principi, degradando l'autonomia differenziata rispetto a quella ordinaria.

Per questo motivo, si censura il fatto che il legislatore statale, introducendo il comma 4-bis, abbia escluso l'applicazione della più favorevole disciplina prevista dall'art. 11, commi da 1 a 4 alla Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia.

2.- Illegittimità dell'articolo 11 comma 4-bis del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35., come introdotto dalla legge 25 giugno 2019, n. 60, per violazione degli articoli 117 della Costituzione, articoli 4, 5, 7, 48 e 49 dello statuto, dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2011.

Come già rilevato, l'impugnato comma 4-bis, nel dettare una disciplina di dettaglio in relazione al contenimento della spesa del personale sanitario, invade illegittimamente plurimi ambiti di competenza della regione ricorrente.

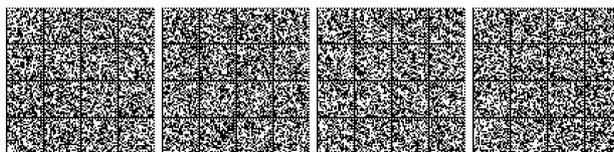
In primo luogo, la sua competenza esclusiva in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto» (art. 4, comma 1, numero 1) dello statuto regionale), nella misura in cui, impedendo alla regione di dotare il sistema sanitario del personale adeguato, la priva della libertà di organizzarlo liberamente, in funzione delle prestazioni sanitarie che intende offrire ai propri cittadini.

In secondo luogo è incisa la competenza concorrente in materia di «igiene e sanità, assistenza sanitaria e ospedaliera, nonché [...] recupero dei minorati fisici e mentali» (art. 5, comma 1, numero 16) dello statuto regionale) e, ai sensi del combinato disposto degli articoli 10 della legge costituzionale n. 3/2001 e dell'art. 117, terzo comma, la competenza concorrente in materia di «tutela della salute», nella misura in cui i limiti posti alla dotazione del personale incidono, anche indirettamente, nello stesso esercizio delle competenze in materia sanitaria, obbligando di fatto la regione ad offrire ai suoi cittadini le sole prestazioni sanitarie compatibili con i vincoli organizzativi che discendono dalla impugnata disposizione.

In terzo luogo è violata la competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica che, per quanto già detto, con riferimento agli enti dipendenti della regione e rispetto alle funzioni integralmente finanziate dalla regione (come quella sanitaria), spetterebbe alla regione stessa e non allo Stato, avendo essa la piena responsabilità del finanziamento della relativa funzione.

Le riferite illegittimità, peraltro, si apprezzano anche nella prospettiva del difetto di ragionevolezza, poiché il trattamento (deteriore) riservato alla regione dall'art. 4-bis non soddisfa alcun interesse meritevole di tutela e sembra ispirato unicamente ad una immotivata (e inaccettabile) volontà di punizione delle autonomie speciali.

Invero, nessun effetto finanziario a beneficio della finanza pubblica potrebbe mai discendere dal più svantaggioso vincolo imposto alla Regione.



La Regione, infatti, dopo aver corrisposto i contributi alla finanza statale di cui all'art. 33-ter del decreto-legge n. 34/2019 (che recepisce il protocollo di intesa del 25 febbraio 2019) e nel rispetto degli equilibri del proprio bilancio, può liberamente fare uso delle risorse risparmiate per effetto dell'art. 17, comma 3 citato impiegandole per altre destinazioni di spesa e con ciò rendendo il vincolo irrilevante sul piano del conto consolidato della finanza pubblica e dei vincoli finanziari convenuti a livello dell'Unione europea.

A tale irrilevanza finanziaria si accompagna, tuttavia, l'ingiustificato deterioramento delle prestazioni sanitarie destinate ai cittadini della regione anche in relazione a quelle della restante parte del territorio nazionale.

3.- Illegittimità dell'art. 11 comma 4-bis del decreto legge 30 aprile 2019, n. 35, come introdotto dalla legge 25 giugno 2019, n. 60, per violazione degli articoli 3 e 77 della Costituzione in relazione all'art. 117 della Costituzione e agli articoli 4, 5, 7, 48 e 49 dello statuto.

La disposizione viola il principio di ragionevolezza ex art. 3 della Cost. e dell'art. 77 della Cost., in riferimento alle segnalate competenze regionali ex artt. 117 della Cost. e 4, 5, 7 e 48 della Cost., anche sotto il profilo della contraddittorietà dell'intervento legislativo urgente.

La disposizione gravata, infatti, pur essendo intesa a «superare la ormai cronica carenza di personale del Servizio sanitario nazionale, determinatasi negli anni a seguito del blocco del *turn over* anche in relazione, in particolar modo, ai limiti di spesa previsti dalla legislazione vigente in materia assunzionale» (così la già citata Relazione d'accompagnamento al d.d.l. di conversione del d.l. n. 35 del 2019), limita gli effetti attesi alle sole regioni ordinarie e alla Regione Siciliana, in maniera contraddittoria con l'obiettivo che il legislatore statale ha inteso porre e che ha ritenuto così meritevole di perseguimento da ricorrere allo strumento della decretazione d'urgenza.

P.Q.M.

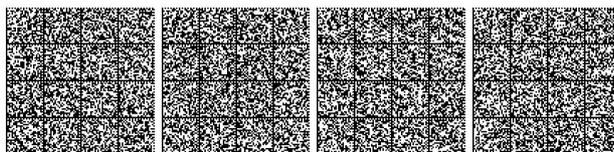
La Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, come in epigrafe rappresentata e difesa, chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia:

accogliere il presente ricorso;

per l'effetto, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4-bis del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 recante «Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria», come introdotto dalla legge 25 giugno 2019, n.60, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, recante «Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria», che statuisce che «Le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 non si applicano alle regioni e alle province autonome che provvedono al finanziamento del fabbisogno complessivo del servizio sanitario nazionale sul loro territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 152, del 1° luglio 2019 ed entrata in vigore dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione, per contrasto con i principi autonomistici fissati dagli artt. 5 e 116 della Cost., nonché dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; per violazione dell'art. 117 della Cost. e degli artt. 4, 5, 7, 48 e 49 dello statuto, anche in riferimento al principio di ragionevolezza ex art. 3 della Cost.; per violazione del principio di ragionevolezza ex art. 3 della Cost. e dell'art. 77 della Cost., in riferimento alle segnalate competenze regionali ex artt. 117 della Cost. e 4, 5, 7, 48 e 49 della Costituzione.

Trieste-Roma, 28 agosto 2019

Avv.: VOLPE - Avv.: IURI



N. 98

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 settembre 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Tutela dei prati stabili naturali - Modifiche alla legge regionale n. 9 del 2005 - Manifestazioni motoristiche, ciclistiche e motonautiche all'interno di aree del demanio idrico regionale - Disciplina per la riduzione in pristino in caso di deposito del materiale del fondo stradale sul prato stabile.

Straniero - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Modifiche alla legge regionale n. 31 del 2015 recante "Norme per l'integrazione sociale delle persone straniere immigrate" - Abrogazione dell'art. 17 della legge, rubricato "Accoglienza e inserimento abitativo".

Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Modifiche alla legge n. 17 del 2014 - Riconversione di strutture ospedaliere - Previsione che i punti di primo intervento presso le strutture sanitarie riconvertite per lo svolgimento di attività distrettuali sanitarie e sociosanitarie siano dotati di spazi di osservazione a disposizione della funzione di emergenza-urgenza.

Lavoro e occupazione - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Modifiche alla legge regionale n. 18 del 2005 - Incentivi per il riassorbimento delle eccedenze occupazionali determinatesi sul territorio regionale in conseguenza di situazioni di crisi aziendale - Possibilità di concessione esclusivamente a fronte di assunzioni, riguardanti soggetti residenti continuativamente sul territorio regionale da almeno cinque anni, alla data della presentazione della domanda di incentivo.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Modifiche alla legge regionale n. 18 del 2016 - Accesso alla qualifica di dirigente - Modalità di utilizzazione delle graduatorie concorsuali.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Modifiche alla legge regionale n. 45 del 2017 - Corresponsione di indennità agli autisti di rappresentanza di cui all'art. 38 del Regolamento di organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti regionali e all'art. 14 del Regolamento di organizzazione degli uffici del Consiglio regionale.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Personale della polizia locale - Assunzioni di personale della polizia locale da parte delle Unioni territoriali intercomunali (UTI) e dei Comuni della Regione - Limiti di spesa - Disciplina.

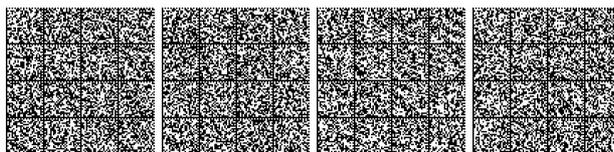
Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Trattamento economico del personale trasferito per mobilità dalle Province - Mantenimento della retribuzione individuale di anzianità o del maturato economico in godimento all'atto del trasferimento anche per il personale trasferito mediante mobilità volontaria di comparto.

– Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale), artt. 14, 45 [comma 1, lettera *b*)], 74, comma 3, 88, 107, comma 1 [lettera *b*)], 108, 109 e 112, comma 1.

Ricorso *ex* art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80124030587), presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, manifestando la volontà di ricevere le comunicazioni all'indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it;

Nei confronti di Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia a statuto speciale, in persona del Presidente *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 14, 45, 74, 88, 107, 108, 109 e 112 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 9 dell'8 luglio 2019 pubblicata nel BU Friuli-Venezia Giulia il 10 luglio 2019, n. 20 recante «Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio» giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 5 settembre 2019.

Con la legge regionale n. 9 dell'8 luglio 2019, indicata in epigrafe, che consta di 116 articoli, recante «Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale» la Regione Friuli-Venezia Giulia a statuto speciale ha dettato numerose disposizioni agli articoli 14, 45, 74, 88, 107, 108, 109 e 112, indicati in epigrafe, eccedenti dalla competenza della regione in materia di ambiente, di immigrazione, sanità e di trattamento economico e inquadramento del personale regionale.



È avviso del Governo che, con le norme denunciate in epigrafe, la Regione Friuli-Venezia Giulia a statuto speciale abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare nei seguenti

MOTIVI

1. L'art 14, della legge regionale n. 9 dell'8 luglio 2019 viola l'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione in relazione al decreto del Presidente della Repubblica n. 35/199 (rectius 8 settembre 1997, n. 357) e delle direttive comunitarie con esso recepite.

L'art. 14 della legge regionale n. 9/2019, citata, rubricato — Modifiche all'art. 5 della legge regionale n. 9/2005 — recante «Norme regionali per la tutela dei prati stabili naturali» aggiunge all'art. 5, comma 7, della legge citata i commi 7-bis e 7-ter che dispongono:

«7-bis. Entro trenta giorni decorrenti dal termine dell'attività autorizzata ai sensi commi 1.1-bis e 1.1-quater dell'art. 12 della legge regionale 15 ottobre 2009, n. 17 (Disciplina delle concessioni e conferimento di funzioni in materia di demanio idrico regionale), qualora il materiale del fondo stradale si depositi accidentalmente sul prato stabile nel corso della suddetta attività, il soggetto organizzatore è tenuto alla riduzione in pristino dello stato dei luoghi qualora prescritto dal soggetto che ha rilasciato il titolo autorizzatorio».

7-ter. Fino alla scadenza del termine indicato al comma 7-bis non trova applicazione il divieto di cui all'art. 4, comma 1,».

L'art. 5, comma 7-bis della legge regionale n. 9/2005 citata, come novellato, introduce un termine di «trenta giorni» per la riduzione in pristino dello stato dei luoghi dopo le attività autorizzate ai sensi dell'art. 12 della legge regionale n. 1/2009 rubricato — Manifestazioni motoristiche, ciclistiche, motonautiche e posa di appostamenti — attività costituenti, pertanto, manifestazioni motoristiche, ciclistiche e nautiche con o senza mezzi a motore, anche a carattere amatoriale, e per l'utilizzo temporaneo di beni del demanio idrico regionale funzionali all'organizzazione e allo svolgimento delle predette manifestazioni.

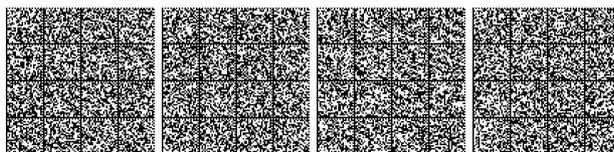
L'art. 5, comma 7-ter prevede poi per il periodo trenta giorni concesso per la *restitutio in pristinum* l'inapplicabilità dell'art. 4, comma 1 della medesima legge n. 9/2005, rubricato — Misure di conservazione — consentendo, in tale lasso di tempo attività non ammesse.

Le disposizioni introdotte con l'art. 14 impugnato, pertanto, nel ridurre i livelli di tutela determinano impatti negativi sui prati stabili.

I prati stabili, formazioni erbacee costituite da un numero elevato di specie erbacee e *habitat* per moltissime specie animali, rientrano negli *habitat* individuati ai sensi della direttiva 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, e della direttiva 2009/147/CE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici recepite con legge n. 157/1992 e dal decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357.

Per tali *habitat* protetti dalle citate direttive e dalla normativa nazionale in materia, l'impatto negativo prodotto dalle attività di cui all'art. 12 della legge regionale n. 17/2009, citata, non consente deroghe all'obbligo di riduzione in pristino dello stato dei luoghi e la sospensione delle misure di conservazione dei medesimi prati stabili di cui all'art. 4, comma 1, della legge regionale 2005, n. 9 che elenca le attività negli stessi vietate.

I commi 7-bis e 7-ter dell'art. 5 della legge regionale 29 aprile 2005, n. 9, citata, introdotti dall'art. 14 impugnato, pertanto, introducono previsioni che si pongono in contrasto con i parametri interposti nazionali ed eurounitari citati riconducibili alla materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione (*ex multis* sentenze n. 34 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010 e n. 91 e n. 10 del 2009). Limiti che si impongono anche alle regioni a statuto speciale poichè «La tutela dell'ambiente rientra nelle competenze legislative esclusive dello Stato e che pertanto le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina delle regioni anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza essendo ad essa consentito eventualmente di incrementare i livelli di tutela ambientale senza compromettere il punto contrapposto di equilibrio di esigenze opposte» (sentenza n. 300 del 2013).



L'art. 14 impugnato, che novellando l'art. 5 della legge regionale n. 9/2005 ha ridotto il livello di tutela ambientale previsto dalla normativa statale ed eurounitaria, citata, viola, pertanto, l'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.

2. L'art. 45 della legge regionale n. 9 dell'8 luglio 2019 viola l'art. 117, comma 2, lettere a) e b) della Costituzione in relazione all'art. 3, comma 5 e 40 del decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998.

L'art. 45 della legge regionale n. 9 del 2019 abroga l'art. 17 della legge regionale n. 31/2015 recante «Norme per l'integrazione sociale delle persone straniere immigrate».

L'abrogazione dell'art. 17 della legge regionale n. 31/2015, citata, già adottato in attuazione dell'art. 40 del decreto legislativo n. 286/1998 rubricato «Centri di accoglienza. Accesso all'abitazione» comporta che le modalità di accesso, accoglienza ed inserimento abitativo delle persone straniere non trova più una disciplina normativa regionale.

L'abrogazione, disposta con la norma impugnata, lascia, infatti, un vuoto normativo nella legislazione regionale quanto alla disciplina relativa all'accesso di cittadini stranieri ed alla idonea soluzione abitativa non essendo previsto nell'ordinamento regionale uno strumento alternativo rispetto al «Programma annuale» individuato dall'abrogato art. 17, lettere a), b), c), per promuovere le forme di intervento a favore delle persone straniere.

L'art. 45 impugnato contrasta, pertanto, con il decreto legislativo n. 286 del 27 luglio 1998 recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero» ai sensi del quale «le regioni adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello stato, con particolare riguardo a quelle inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona». (art 3, comma 5).

Il decreto legislativo n. 286/1998 citato, detta disposizioni che costituiscono principi fondamentali dell'ordinamento perchè «4. Nelle materie di competenza legislativa delle regioni, le disposizioni del presente testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. Per le materie di competenza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, esse hanno il valore di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, attribuisce compiti significativi alle regioni e agli enti locali nell'ambito delle politiche e degli interventi sociali da destinare agli immigrati». (art. 1, comma 4 decreto legislativo n. 286/1998).

Le disposizioni di cui al decreto legislativo citato sono espressione di competenza esclusiva dello Stato sicchè l'abrogazione della norma regionale che disciplinava l'accesso e l'accoglienza a fini abitativi nell'ambito della regione si pone in contrasto con gli articoli 3, comma 5, e 40 del medesimo decreto.

L'art. 45 impugnato, viola, pertanto, l'art. 117, secondo comma, lettera a) e b), della Costituzione, che riservano alla competenza statale la materia di «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» e di «immigrazione».

3. L'art. 74, comma 3, della legge regionale n. 9 del 2019 viola l'art. 117, comma 2, lettera m) e l'art. 117, comma 3, della Costituzione e l'art. 5 n. 16 dello statuto di autonomia in relazione alle disposizioni di cui al decreto ministeriale n. 70/2015 adottato a norma dell'art. 1, comma 169, legge 3 dicembre 2004, n. 211.

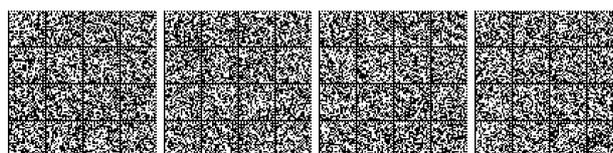
L'art. 74, comma 3, della legge regionale n. 9 del 2019 modifica la legge regionale n. 17/2014 recante «Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale e norme in materia di programmazione sanitaria e sociosanitaria» integrando l'art. 34 rubricato — riconversione delle strutture ospedaliere — prevedendo al comma 3, che i «punti di primo intervento» esistenti presso gli ospedali della regione riconvertiti per lo svolgimento di attività distrettuali sanitarie e sociosanitarie, siano «dotati di spazi di osservazione a disposizione della funzione di emergenza - urgenza».

L'art. 34 della legge regionale n. 17/2014, citata, come novellato dispone testualmente:

«3. Presso le strutture di cui al comma 1 sono mantenuti, sotto la responsabilità organizzativa distrettuale, come specificato all'art. 20, comma 6, tutti i servizi ambulatoriali presenti, comprese la dialisi e la radiologia tradizionale; inoltre viene assicurata la presenza di un punto di primo intervento sulle dodici/ventiquattro ore dotato di spazi di osservazione a disposizione della funzione di emergenza-urgenza e la postazione di un mezzo di soccorso sulle ventiquattro ore (40).».

La Regione Friuli-Venezia Giulia non ha presentato un provvedimento di riordino della rete ospedaliera ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 2015, n. 70, adottato a norma dell'art. 1, comma 169, della legge n. 311/2004 recante «Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera».

Con l'art. 74 impugnato, la regione novellando l'art. 34 della legge regionale n. 17/2014 ha emanato una norma che contrasta con il decreto ministeriale n. 70/2015, citato, prevedendo quest'ultimo che, a seguito della riconversione dell'attività di un ospedale per acuti in un ospedale per la post-acuzie oppure in una struttura territoriale, «nei punti di primo intervento non è prevista l'osservazione breve del paziente».



Il decreto ministeriale n. 70/2015, citato, dispone: «9.1.5 punti di primo intervento (PPI) esclusivamente a seguito della riconversione dell'attività di un ospedale per acuti in un ospedale per la post-acuzie oppure in una struttura territoriale, potrebbe rendersi necessario prevedere, per un periodo di tempo limitato, il mantenimento nella località interessata di un punto di primo intervento, operativo nelle 12 ore diurne e presidiato dal sistema 118 nelle ore notturne (...) la funzione dei punti di primo intervento è la trasformazione in postazione medicalizzata del 118 entro un arco temporale predefinito, implementando l'attività territoriale al fine di trasferire al sistema dell'assistenza primaria le patologie a bassa gravità e che non richiedono trattamento ospedaliero secondo protocolli di appropriatezza condivisi tra 118, DEA, hub o spoke di riferimento e distretto, mantenendo rigorosamente separata la funzione di urgenza da quella dell'assistenza primaria. Nei punti di primo intervento non è prevista l'osservazione breve del paziente».

La modifica introdotta dalla norma impugnata contrasta, pertanto, con la normativa costituzionale sotto un duplice profilo.

Sotto un primo profilo l'art. 34, comma 3, novellato, introduce nella regione un sistema di assistenza difforme da quello previsto dalla normativa statale.

È principio affermato che rientrano nella competenza in materia di «livelli essenziali di prestazioni», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, anche le norme che contengono un riferimento trasparente agli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera indicati nel decreto ministeriale n. 70/2015 (sentenza n. 231 del 2017) «la determinazione di tali standard deve, infatti, essere garantita, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto», e la relativa competenza, «avendo carattere trasversale, è idonea ad investire tutte le materie rispetto alle quali il legislatore statale deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di determinate prestazioni, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (Sentenze n. 125/2015, n. 11/2014, n. 207, n. 203 e n. 164 del 2012)» (cfr: sentenza n. 192 del 2017).

Sotto altro profilo l'art. 34, comma 3, novellato, incide anche sull'organizzazione sanitaria e, pertanto, sulla materia «tutela della salute» (sentenza n. 54 del 2015), interferendo con l'ambito funzionale e operativo, definito dallo Stato proprio allo scopo di garantire la qualità e l'adeguatezza delle specifiche prestazioni (sentenza n. 207 del 2010).

La norma impugnata, pertanto, eccede dalla competenza legislativa attribuita al Friuli-Venezia Giulia in materia di «assistenza sanitaria ed ospedaliera» dall'art. 5, n. 16) dello statuto speciale, che attribuisce competenze in tema «igiene sanità assistenza sanitaria e ospedaliera recupero dei minorati fisici» (art. 5, n. 16) e viola i principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

È, infatti, principio affermato che, in ambito sanitario, anche per le regioni a statuto speciale si profila violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, (*ex plurimis* sentenza n. 126/2017) in quanto la competenza legislativa concorrente in materia di «tutela della salute», assegnata alle regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, Cost., dopo la riforma costituzionale del 2001, è «assai più ampia» di quella attribuita dagli statuti speciali in materia di «assistenza sanitarie e ospedaliera» (cfr: *ex plurimis* sentenza n. 162 del 2007; nello stesso senso, sentenze n. 134/2006 e n. 270/2005).

L'art. 34, comma 3 della legge regionale n. 17/2014 come novellato dall'art. 74 impugnato viola l'art. 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione contrastando con il decreto ministeriale n. 70/2015 in relazione a livelli essenziali delle prestazioni, e l'art. 117, terzo comma, in materia di tutela della salute interferendo con l'organizzazione sanitaria dettata dalla normativa statale a tutela della adeguatezza delle specifiche prestazioni.

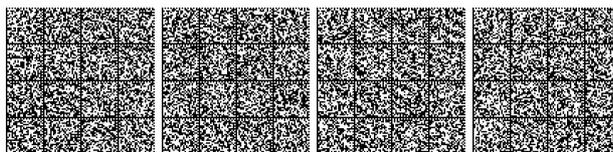
4. L'art. 88 della legge regionale n. 9 del 2019 viola gli articoli 3 e 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione e il principio di ragionevolezza in relazione dell'art. 11, comma 1, lettera *c*) del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150.

L'art. 88 della legge regionale n. 9 del 2019 aggiunge all'art. 77 della legge regionale 9 agosto 2005, n. 18, recante «Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro», il comma 3-*quinquies* che dispone:

«3-*quinquies* al fine di favorire il riassorbimento delle eccedenze occupazionali determinatesi sul territorio regionale in conseguenza di situazioni di crisi aziendale, gli incentivi di cui al comma 3-*bis* possono essere concessi esclusivamente a fronte di assunzioni, inserimenti o stabilizzazioni occupazionali riguardanti soggetti che, alla data della presentazione della domanda di incentivo, risultino residenti continuativamente sul territorio regionale da almeno cinque anni».

L'art. 77, come novellato dalla norma impugnata, subordina il riconoscimento dell'incentivo occupazionale, dalla stessa norma previsto, alla residenza del lavoratore in regione da almeno cinque anni.

La disposizione è incostituzionale sotto molteplici profili.



Sotto un primo profilo viola l'art. 3 della Costituzione che sancisce che la Repubblica riconosce il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendono effettivo il diritto.

La norma regionale impugnata, infatti, nel subordinare il riconoscimento di incentivi alle imprese all'assunzione di soggetti residenti continuativamente sul territorio della regione da almeno cinque anni, limita irragionevolmente il diritto all'incentivo, e attua una violazione indiretta del diritto al lavoro, riconosciuto a tutti indistintamente, di fatto riservandolo solo alla categoria dei residenti quinquennali e ponendosi in conflitto con le molteplici attività statali volte alla promozione delle condizioni per facilitare l'ingresso nel mondo lavorativo da riconoscersi tout court a tutti i lavoratori in palese violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Il decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 recante «Riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e politiche attive ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2011, n. 187 — all'art. 11 rubricato - Organizzazione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro a livello regionale e delle province autonome — prevede la «- Disponibilità di servizi e misure di politica attiva del lavoro a tutti i residenti sul territorio italiano, a prescindere dalla regione o provincia autonoma di residenza» (art. 11, comma 1, lettera c).

Del resto la possibile cumulabilità di incentivi regionali con altri interventi contributivi previsti da leggi statali, violerebbe i principi di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, della Costituzione, nonché la normativa comunitaria in tema di libertà di circolazione, diritto di stabilimento e libera concorrenza.

Sotto altro profilo il requisito di residenza nella regione, protratto nel tempo, costituente presupposto per la concessione dell'incentivo introduce un elemento di irragionevolezza.

La norma regionale impugnata che, come detto, subordina il riconoscimento di un incentivo occupazionale al datore di lavoro all'assunzione di un lavoratore residente da almeno cinque anni nel territorio regionale, è illegittima sotto il profilo della ragionevolezza non profilandosi alcuna connessione tra il riconoscimento di un incentivo al datore di lavoro e il requisito della residenza protratta nel tempo del lavoratore. Si può ben ipotizzare, a titolo esemplificativo che un soggetto non residente abbia svolto negli ultimi cinque anni, un periodo di attività lavorativa più consistente rispetto ad un altro semplicemente residente, contribuendo il primo più del secondo al «progresso materiale e morale della comunità su base regionale» obiettivo che la legge regionale novellata intende perseguire. Ne consegue l'evidente irragionevolezza della disposizione.

Sotto un altro profilo la norma censurata oltre a realizzare una forma di discriminazione indiretta e contrastare con il principio di ragionevolezza, in violazione dell'art. 3 Cost., viola anche l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, riguardante i livelli essenziali delle prestazioni. Le misure di politica attiva del lavoro, nell'alveo delle quali rientrano gli incentivi occupazionali riconosciuti ai datori di lavoro per l'assunzione di particolari categorie di lavoratori, rientrano nei «servizi che devono essere riconosciuti a tutti i residenti sul territorio italiano, a prescindere dalla regione o provincia autonoma di residenza», ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera *c*) del decreto legislativo n. 150/2015 citato.

La norma censurata contrasta, pertanto, con la normativa interna violando gli articoli 3 e 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione e introducendo una disposizione irragionevole.

5. L'art. 107, comma 1, della legge regionale n. 9 del 2019 viola gli articoli 3, 51, comma 1, 97, 117, comma 2, lettera *l*) e *m*) e l'art. 117, comma 3 della Costituzione in relazione alla legge 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, commi 361, 363 e 365.

L'art. 107, comma 1, lettera *b*) della legge regionale n. 9 del 2019 recante «Modifiche alla legge regionale n. 18/2016» modifica il comma 5 dell'art. 8 della legge regionale n. 18/2016 recante «Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale» disponendo:

b) alla lettera *c*) del comma 5 dell'art. 8 le parole «per un numero pari ai posti messi a concorso» siano soppresse e le parole «due anni» siano sostituite dalle seguenti: «tre anni; il bando di concorso può prevedere un limite massimo di idonei».

La disposizione regionale prevede modalità di utilizzazione delle graduatorie concorsuali diversa e incompatibile con quella individuata dalla normativa statale con la recente legge di riordino 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019), in particolare all'art. 1, commi 361, 363 e 365.

La norma regionale impugnata non limita, infatti, numericamente la possibilità di utilizzo delle graduatorie e amplia il lasso di tempo di utilizzabilità delle stesse dettando una disciplina contrastante con quella vigente nel territorio dello Stato quanto alla possibilità di accesso agli impieghi e di impegno finanziario.

La norma impugnata, pertanto, viola i principi di uguaglianza, di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3, 51, primo comma, e 97, della Costituzione, e invade la competenza riservata alla legislazione statale nelle materie del diritto civile, di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *l*) e *m*), e terzo comma, della Costituzione.



6. *L'art. 108 della legge regionale n. 9 del 2019 viola l'art. 117, comma 2, lett. 1) e l'art. 3 della Costituzione in relazione al decreto legislativo n. 165/2001 disposizioni dettate dal titolo III «Contrattazione collettiva».*

L'art. 108 rubricato «Modifica alla legge regionale n. 45/2017» recante «Legge di stabilità 2018» stabilisce che il comma 22 dell'art. 11 della legge regionale n. 45/2017, citata sia così sostituito «L'indennità di cui all'art. 110, sesto comma, della legge regionale n. 53/1981 (stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) è corrisposta anche agli autisti di rappresentanza di cui all'art. 38 del regolamento di organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti regionali emanato con decreto del Presidente della regione n. 0277/2004 e all'art. 14 del regolamento di organizzazione degli Uffici n. 101/2019...».

L'art. 11, comma 22, novellato dall'art. 108, impugnato contrasta con le disposizioni contenute nel titolo III (Contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale) del decreto legislativo n. 165/2001 che indica le procedure da seguire in sede di contrattazione e l'obbligo del rispetto della normativa contrattuale.

A seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e della contrattazione collettiva e la posizione dei dipendenti regionali è attratta dalla disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici (art. 1, comma 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001). Il rapporto di impiego dello stesso personale delle regioni è regolato dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da questo operato, dalla contrattazione collettiva per cui «In relazione al riparto di competenza tra Stato e regione ciò comporta che la disciplina di tale trattamento economico e, più in generale di quella del rapporto di impiego pubblico, rientri nella materia "ordinamento civile" riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 175 e 160 del 2017)» (sentenza n. 154 del 2019).

La regione a statuto speciale, non ha competenza in tema di trattamento economico giuridico dei dipendenti dovendo le competenze statutarie essere esercitate nel rispetto «delle norme fondamentali delle riforme economiche e sociali» (art. 4 dello Statuto legge 31 gennaio 1963, art. 1).

La norma impugnata viola, pertanto, l'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi).

La norma viola anche il principio di eguaglianza fra i cittadini di cui all'art. 3 della Costituzione introducendo per i soli residenti nella regione un trattamento economico differenziato rispetto a quello dei residenti nelle altre regioni.

7. *L'art. 109 della legge regionale n. 9 del 2019 viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione in relazione all'art. 35-bis decreto-legge n. 13/2018 convertito in legge n. 132/2019 e all'art. 33 del decreto-legge n. 34/2019 convertito in legge 20 agosto 2019, n. 58.*

L'art. 109 rubricato «Personale della polizia locale» dispone:

«In relazione al permanere delle particolari esigenze operative e funzionali connesse e conseguenti al processo di riassetto delle autonomie locali, ai fini delle assunzioni di personale della polizia locale da parte delle UTI e dei comuni della regione, gli enti medesimi continuano ad applicare l'art. 56, comma 20-ter della legge regionale n. 18/2016 per l'anno 2019 nonché con riferimento alle procedure concorsuali già avviate nell'anno 2018 e non ancora concluse alla data di entrata in vigore della presente legge».

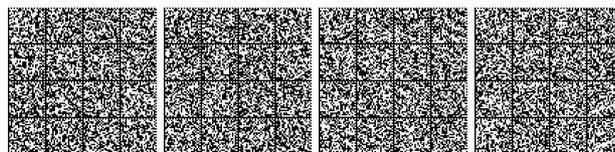
La norma prevede quanto alle assunzioni della polizia locale alle Unioni territoriali intercomunali e ai comuni della regione continui ad applicarsi l'art. 56, comma 20-ter della legge regionale n. 10/2016 che prevede la possibilità di procedere ad assunzioni oltre il 100% della spesa relativa al personale di ruolo sostenuta nell'anno precedente.

Per l'anno 2019 il limite della spesa relativo al personale di ruolo appartenente alla polizia locale cessato nell'anno precedente è determinato dall'art. 35-bis del decreto-legge n. 13 del 2018 convertito dalla legge n. 132 del 2019 in base al quale i comuni che nel triennio 2016-2018 hanno rispettato gli obiettivi dei vincoli di finanza pubblica possono, in deroga alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, assumere a tempo indeterminato personale di polizia locale, nel limite della spesa sostenuta per detto personale nell'anno 2016 e fermo restando il conseguimento degli equilibri di bilancio. Le cessazioni nell'anno 2018 del predetto personale non rilevano ai fini del calcolo delle facoltà di assunzione del restante personale.

La norma regionale si pone in contrasto con la richiamata normativa statale.

Sotto altro profilo la norma impugnata contrasta con l'art. 33 del decreto-legge n. 34/2019 che subordina le facoltà di assunzione al rispetto al ricorrere di requisiti di sostenibilità finanziaria non fissate nella norma regionale.

Le menzionate disposizioni statali sono norme di principio il cui superamento comporta una lesione dei principi stabiliti dall'art. 117, comma terzo, della Costituzione, nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica, cui la regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare.



8. L'art. 112, comma 1 della legge regionale n. 9 del 2019 contrasta con gli articoli 117, comma 2, lettera l) e 3 della Costituzione in relazione all'art. 30, comma 2-quinquies del decreto legislativo n. 165/2001.

L'art. 112 rubricato «Trattamento economico del personale trasferito per mobilità dalle province» al comma 1, dispone:

«in relazione al processo di superamento delle province e del conseguente trasferimento di funzioni alla regione, e in un'ottica di coerenza del sistema, il trattamento economico di cui al comma 1 dell'art. 50 della legge regionale n. 10 del 2016 (modifiche a disposizioni concernenti gli enti locali contenute 1/2006, 26/2014, 18/2007, 9/2009, 19/2013, 34/2015, 18/2015, 3/2016, 13/2015, 23/2017, 2/2016 e 27/2012) si applica anche nei confronti del personale trasferito dalle province alla regione, successivamente all'entrata in vigore della medesima legge regionale, mediante mobilità volontaria di comparto; il trattamento compete a decorrere dalla data di trasferimento alla regione».

La norma prevede anche per il personale trasferito dalle province alla regione mediante mobilità comparto volontaria il mantenimento della retribuzione individuale di anzianità o il maturato economico in godimento all'atto del trasferimento.

L'art. 30, comma 2-quinquies, del decreto legislativo n. 165 del 2001 disciplina il trattamento giuridico economico spettante al dipendente trasferito per mobilità disponendo che «Salvo diversa previsione, a seguito dell'iscrizione nel ruolo dell'amministrazione di destinazione, al dipendente trasferito per mobilità si applica esclusivamente il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto della stessa amministrazione».

In contrasto con la richiamata normativa statale di principio la norma regionale impugnata consente l'applicazione di benefici riconducibili ad istituti giuridici quali la Ria ed il maturato economico, giustificati in caso di mobilità obbligatoria nel caso di trasferimento di funzioni, anche in ipotesi di mobilità volontaria. A seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e della contrattazione collettiva e la posizione dei dipendenti regionali è attratta dalla disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici (art. 1, comma 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001).

Il rapporto di impiego dello stesso personale delle regioni è regolato dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da questo operato, dalla contrattazione collettiva per cui «In relazione al riparto di competenza tra Stato e regione ciò comporta che la disciplina di tale trattamento economico e, più in generale di quella del rapporto di impiego pubblico, rientri nella materia "ordinamento civile" riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 175 e 160 del 2017)» (sentenza n. 154 del 2019).

La regione a statuto speciale, non ha competenza in tema di trattamento economico giuridico dei dipendenti dovendo le competenze statutarie essere esercitate nel rispetto «delle norme fondamentali delle riforme economiche e sociali» (art. 4 dello statuto legge 31 gennaio 1963, art. 1).

La norma impugnata viola, pertanto, l'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi).

La norma viola anche il principio di eguaglianza fra i cittadini di cui all'art. 3 della Costituzione introducendo per i soli residenti nella regione un trattamento economico differenziato rispetto a quello dei residenti nelle altre regioni.

La disciplina statale richiamata costituisce una regolazione uniforme a cui deve attenersi tutta la pubblica amministrazione il cui rapporto di lavoro è stato contrattualizzato ed in quanto tale riconducibile alla materia dell'«ordinamento civile» riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Ciò posto, la disposizione regionale eccede dalle competenze regionali violando gli articoli 117, secondo comma, lettera l), e 3 della Costituzione.

P.Q.M.

Per i suesposti motivi si conclude perché gli articoli 14, 45, 74, 88, 107, 108, 109 e 112 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 9 dell'8 luglio 2019 recante «Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale» siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

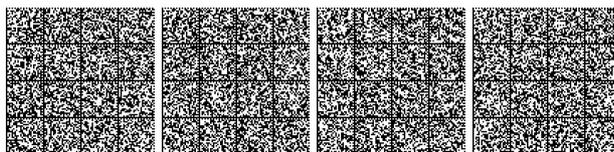
Con l'originale notificato del presente ricorso si depositano:

1) estratto della determinazione del Consiglio dei ministri assunta nella riunione del 5 settembre 2019 e della relazione allegata al verbale;

2) copia della legge impugnata della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 9 dell'8 luglio 2019.

Roma, 6 settembre 2019

L'Avvocato dello Stato: MORICI



N. 168

Ordinanza del 17 aprile 2019 del Tribunale di Catania nel procedimento civile promosso da Sila spa contro Assessorato all'agricoltura e foreste della Regione Sicilia, Presidenza della Regione siciliana - Dipartimento del personale dei servizi generali di quiescenza e Presidenza della Regione siciliana - Gruppo IV Demanio patrimonio immobiliare e locazioni.

Locazione di immobili urbani - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Riduzione dei costi degli affitti - Contratti di locazione passiva stipulati dalla Regione - Riduzione del canone di locazione, in caso di canone superiore al corrispondente valore stimato dall'Osservatorio sul mercato immobiliare (OMI) incrementato del 10 per cento - Inserimento automatico della riduzione nei contratti in corso ai sensi dell'art. 1339 cod. civ., anche in deroga alle eventuali clausole difformi apposte dalle parti.

- Legge della Regione Siciliana 15 maggio 2013, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013. Legge di stabilità regionale), art. 27.

TRIBUNALE DI CATANIA

V SEZIONE CIVILE

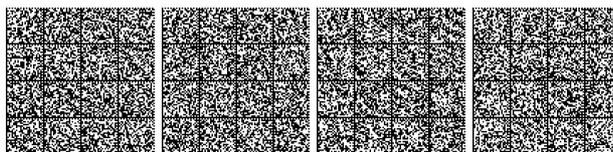
Il Giudice, dott. Giuseppe Artino Innaria ha emesso la seguente ordinanza.

La decisione della causa deve essere preceduta dalla soluzione di questione di legittimità costituzionale.

In particolare, Sila S.p.a. ricorrente nel presente giudizio, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 27 della legge regionale n. 9 del 15 maggio 2013.

La ricorrente ritiene che la Regione Siciliana non ha poteri di incidere o legiferare nella materia «ordinamento civile» di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione (giurisdizione e norme processuali: ordinamento civile e penale: giustizia amministrativa), e, quindi, con sconfinamento delle competenze, riservate solo alla legislazione dello Stato italiano, non rilevando la circostanza che la suddetta aspettativa è limitata ad un ambito regionale. La norma regionale, a tempo indeterminato, riduce unilateralmente la misura del canone contrattuale di locazione, prevedendo espressamente l'inserimento automatico di tale riduzione nei contratti in corso ai sensi dell'art. 1339 del codice civile, anche in deroga alle eventuali clausole difformi apposte dalle parti, sovrapponendosi, quindi, alla previsione contrattuale ed al principio generale della libera determinazione convenzionale del canone locativo per gli immobili destinati ad uso non abitativo. Siffatta disposizione regionale, incidendo d'imperio su contenuti contrattuali (ove i contraenti si ponevano e si pongono su posizioni paritetiche) e variandone le condizioni economiche, avrebbe disposto arbitrariamente in tema di «ordinamento civile» su cui la Regione Siciliana (e le altre) non ha poteri di incidere o legiferare stante, al riguardo, la competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione. L'illegittimità costituzionale di tale disposizione della Regione Siciliana regionale sarebbe confermata da decisioni della Corte costituzionale (Corte costituzionale n. 269/2014, n. 61 del 2014, n. 114 del 2011, numeri 77, 187 del 2013, n. 114 del 2011, n. 443 del 2013, n. 289 del 2008, n. 447 del 2006; ordinanza n. 342 del 2009), nonché da altre, ancora tutte nel senso che le disposizioni regionali, che vanno ad incidere sulla materia del diritto civile e si vanno ad inserire in un ambito di competenza, in cui la Regione non può emanare alcuna normativa, anche meramente riproduttiva di quella statale: Corte costituzionale n. 141/2014, n. 17/2014, n. 159/2013 (quest'ultima pronunziò l'illegittimità di legge regionale intesa a disciplinare atti a contenuto negoziale e, dunque espressione dell'autonomia privata) in violazione, quindi, dell'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione, che pone alla legislazione regionale il limite del «diritto privato», Corte costituzionale n. 131/2013 (secondo cui l'ordinamento civile - che si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire sul territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati - identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione).

La legge regionale in questione, sotto altro verso, sarebbe pur sempre incostituzionale, in quanto non contenente principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ma una misura puntuale e dettagliata, quale la riduzione dei canoni di locazione passiva. In secondo luogo, la prevista riduzione della spesa regionale avrebbe carattere permanente (permanenza a tempo indeterminato questa, ritenuta illegittima da Corte costituzionale n. 79 del 2014 e n. 193 del 2012), mentre le disposizioni restrittive della spesa, da chiunque e comunque fissate, dovrebbero operare



per un periodo di tempo definito, in quanto necessarie a fronteggiare una situazione contingente, mentre le disposizioni dettate dall'art. 27 della legge regionale n. 9/2013 producono effetto, viceversa, per un arco temporale indefinito, in quanto dipendente dalla variabile durata dei contratti e degli utilizzi ai quali esse si applicano (e, nel caso dei contratti scaduti o rinnovati, anche dalla diversa data di scadenza o rinnovo di questi). La mancanza di precisi limiti temporali di efficacia sarebbe, poi, ancora più evidente, nella prevista misura di riduzione automatica del canone, stante la sua applicazione ai contratti «di nuova stipulazione», sicché opera su tutti i futuri contratti stipulati *ex novo* dalle regioni, dopo l'entrata in vigore della citata normativa. La norma in questione si tradurrebbe in una misura di contenimento della sola spesa regionale, priva, peraltro, degli indispensabili elementi di razionalità, che dovrebbero informare tale funzione, di efficacia e di sostenibilità ed in mancanza di coordinamento riguardo la finanza pubblica, anch'essa sottratta alla competenza regionale, in quanto le relative finalità si perseguono attraverso l'esercizio associato delle funzioni con lo Stato nel rispetto (disatteso) della normativa di principio nella materia (di competenza concorrente) del coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3, della Costituzione): e da tanto discende la ulteriore illegittimità costituzionale della disposizione regionale in questione. Né sarebbe possibile desumere dalle caratteristiche dello stesso art. 27 della legge regionale n. 9/2013, né sarebbe diversamente fissato, un termine finale che consenta di assicurare la natura transitoria delle misure previste e, allo stesso tempo, di non stravolgere gli equilibri della finanza pubblica (sentenze Corte costituzione n. 79 del 2014 e n. 193 del 2012).

Conferma dell'incostituzionalità della citata legge regionale si trarrebbe anche dalla illegittimità della corrispondente successiva normativa nazionale (art. 24, comma 4, lettera *b*), decreto-legge n. 66/2014 - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge n. 89/2014), normativa dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza n. 64/2016, nella parte in cui non prevede la durata temporanea delle misure di cui ai commi 4, primo, secondo, terzo e quarto periodo, e 6 dell'art. 3, decreto-legge n. 95/2012 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario) e, comunque, la temporaneità delle misure di contenimento della spesa corrente ad esse alternative (tra cui la riduzione del 15%, dei canoni passivi per la pubblica amministrazione).

Sulla base dei principi tratti dalle decisioni della Corte costituzionale innanzi indicate, Sila S.p.a. sostiene l'illegittimità costituzionale dell'art. 27 della legge regionale n. 9/2013, la cui questione si chiede che venga sollevata dal giudicante, qualora questi ritenesse i contratti di locazione ancora validamente in essere.

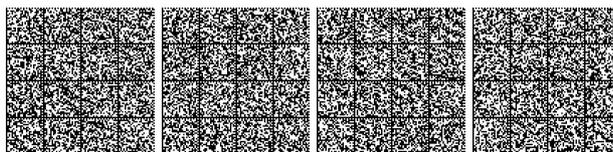
A suffragio delle proprie argomentazioni, parte ricorrente ha allegato parere *pro veritate*, redatto dal prof. avv. Felice Giuffrè.

La questione, come sopra prospettata, assume rilevanza ai fini della definizione della causa.

Invero, vengono pretesi canoni di locazione per periodi successivi all'entrata in vigore dell'art. 27 della legge regionale n. 9 del 2013 ed antecedenti all'efficacia (1 luglio 2014) dell'art. 3, comma 4, decreto-legge n. 95/2012, modificato dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, in sede di conversione e successivamente dall'art. 24, comma 4, lettera *a*), del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89). Peraltro, giova evidenziare che i contratti di locazione prevedono la rinnovazione tacita alla scadenza di sei anni, di guisa che essi si sono rinnovati una volta spirato il primo termine, in assenza di tempestiva disdetta del locatore, e non è documentalmente dimostrato il recesso espressamente manifestato, postumo alla vigenza dell'art. 27 della legge regionale n. 9/2013.

Oltre ad essere rilevante, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27 della legge regionale n. 9/2013 appare non manifestamente infondata, per le plausibili ragioni evidenziate da Sila S.p.a. e nel parere del prof. avv. Felice Giuffrè.

In specie, il comma 3 della norma censurata («La riduzione del canone di locazione, in caso di canone superiore al corrispondente valore OMI incrementato del 10 per cento, si inserisce automaticamente nei contratti in corso ai sensi dell'art. 1339 del codice civile, anche in deroga alle eventuali clausole difformi apposte dalle parti, salvo il diritto di recesso del locatore») sembra contrastare con l'art. 117, comma II, lettera *l*), della Costituzione, laddove interferisce nell'ordinamento civile, che è di competenza esclusiva dello Stato, poiché, mediante il richiamo all'art. 1339 del codice civile, dispone l'inserimento automatico della clausola di riduzione del canone di locazione nei contratti di locazione in corso. Vero è che l'art. 1339 del codice civile fa riferimento a clausole o prezzi di beni e servizi imposti dalla legge, nondimeno occorre verificare se quest'ultima possa essere anche una legge regionale. In proposito, ad avviso di questo decidente, l'art. 1339 del codice civile va letto congiuntamente all'art. 117, comma II, lettera *l*), della Costituzione, soprattutto considerando la *ratio* sottesa all'attribuzione di competenza esclusiva allo Stato in materia di ordinamento civile, rintracciata nell'esigenza di garantire il principio di eguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge senza distinzioni territoriali (articoli 3 e 120, comma primo, della Costituzione). Ne deriva che la Regione, ancorché legiferi in materie di sua competenza esclusiva, non può regolamentare profili, che incidono sui rapporti di tipo privatistico.



Ciò vale anche per la Regione Sicilia, il cui statuto, all'art. 14, comma primo, stabilisce che la funzione legislativa si esercita «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato», tenuto conto dello speciale valore annesso alla materia dell'ordinamento civile, strettamente collegato al principio di uguaglianza, di cui all'art. 3 della Costituzione, presidio anche dell'unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 5 della Costituzione).

Né appare trascurabile la prospettata censura circa la violazione del principio di ragionevolezza ex art. 3, 97 e 117, comma 2, della Costituzione, in relazione alla proporzionalità tra misura adottata e situazione contingente da affrontare. Invero, l'art. 27 della legge regionale n. 9 del 2013 potrebbe aver avuto la sua ragion d'essere nella volontà di armonizzare la contabilità e la finanza regionali alle disposizioni di cui ai commi 4 e 6 dell'art. 3 del decreto-legge n. 95 del 2012. Per tale ragione, potrebbe valere anche per la prima norma in esame lo stesso vizio ravvisato per la seconda dalla sentenza n. 64 del 2016 della Corte costituzionale, sotto profilo della restrizione dell'autonomia finanziaria delle regioni nell'esercizio dei poteri di coordinamento della finanza pubblica e dell'assenza di un limite temporale della misura.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27 della legge n. 9/2013 della Regione Sicilia in relazione all'art. 117, comma II, lettera 1), della Costituzione e agli articoli 3, 97 e 117, comma 2, della Costituzione.

Sospende il procedimento in corso ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata alle parti e al presidente della giunta regionale della Regione Sicilia, nonché comunicata al presidente dell'Assemblea regionale siciliana.

Il Giudice: ARTINO INNARIA

19C00279

N. 169

Ordinanza del 13 maggio 2019 della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per la Regione Abruzzo sul ricorso proposto da Bertoia Paolo e altri contro Ministero della difesa, Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e Presidenza del Consiglio dei ministri.

Impiego pubblico - Previsione per le categorie di personale, di cui all'articolo 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, che gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti stipendiali previsti dai rispettivi ordinamenti - Proroga sino al 31 dicembre 2014 delle disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici, anche accessori, del personale delle pubbliche amministrazioni.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21, secondo periodo; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 16, comma 1, lettera b), come specificato dall'articolo 1, comma 1, lettera a), primo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111).

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE ABRUZZO

in composizione monocratica nella persona del magistrato Gerardo de Marco, quale giudice unico delle pensioni ai sensi dell'art. 151 del codice della giustizia contabile di cui al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, in esito all'udienza pubblica del 29 gennaio 2019, ha pronunciato la presente ordinanza nel giudizio iscritto in data 17 ottobre 2018 al n. 19934 del Registro di segreteria, sul ricorso promosso dai signori:

1) Paolo Bertoia (BRTPLA54M17L424E);



- 2) Salvatore Carannante (CRNSVT53R19A535I);
- 3) Giuseppe Natalino Finanza (FNNGPP59T25A515S);
- 4) Gianni Mattucci (MTIGNN56A20F996H);
- 5) Marcello Rocchi (RCCMCL55P20E535W);

tutti difesi dagli avvocati Umberto Coronas (CRNMRT68T21H501K) e Salvatore Coronas (CRNSVT49M24D969F) del Foro di Roma;

Contro:

il Ministero della difesa, in persona del Ministro della difesa in carica *pro tempore*;

I.N.P.S. - Istituto nazionale della previdenza sociale (c.f. n. 80078750587) rappresentato e difeso dall'avv. Emanuela Capannolo (CPNMNL67E42A345R) della propria Avvocatura;

Nonché nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri in carica *pro tempore*;

Premesso che:

la retribuzione dei ricorrenti ha subito il «blocco» stabilito dall'art. 9, comma 21, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

nel corso del quinquennio 2011-2015 tutti i ricorrenti sono cessati dal servizio e sono stati collocati in ausiliaria; alcuni sono già transitati in riserva;

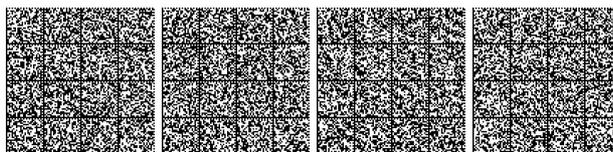
il calcolo del trattamento pensionistico dei ricorrenti è stato quindi operato sulla base della retribuzione «blocata», ossia sulla base della retribuzione congelata all'ultima classe o scatto maturati prima dell'inizio del «blocco», ossia anteriormente al 1° gennaio 2011;

essi chiedono a questa Corte di «accertarne e dichiararne il diritto ad ottenere la rideterminazione del trattamento di quiescenza [provvisorio (inclusa l'indennità di ausiliaria) e/o definitivo)], dalla data di cessazione dal servizio o, almeno, dal 1° gennaio 2016, da calcolare comprendendo nella base di computo anche tutti gli automatismi economici spettanti per ed in relazione al quinquennio 2011-2015 (inclusi quelli *ex art. 24* della legge n. 448/1998 e *ex art. 161* della legge n. 312/1980), e quindi voglia condannare il Ministero della difesa e l'I.N.P.S., per quanto di rispettiva competenza, a rideterminare come sopra il trattamento di quiescenza [provvisorio (inclusa l'indennità d'ausiliaria) e/o definitivo)] e a corrispondere le differenze spettanti a tale titolo, con interessi legali e rivalutazione monetaria come richiesti, previo annullamento di tutti gli atti ostativi e di diniego alla pretesa e previa, solo se ritenuto necessario, remissione degli atti del giudizio alla Corte costituzionale, per la decisione della questione di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 2, 3, 36, 38, 53 e 117 della Costituzione, dell'art. 9, comma 21, secondo periodo, del decreto-legge n. 78/2010 e successive proroghe»;

nel ricorso si ripercorrono diffusamente i precedenti della giurisprudenza costituzionale riguardanti casi simili (sentenza n. 154 del 4 giugno 2014; sentenza n. 304 del 12 dicembre 2013; sentenza n. 310 del 17 dicembre 2013 e ordinanza n. 113 del 5 maggio 2014), osservando in sintesi che «se si ritiene che l'art. 9, comma 21, secondo periodo, del decreto-legge n. 78/2010 non si sia limitato a differire l'operatività degli incrementi stipendiali per classi e scatti spettanti per e in relazione al quinquennio 2011-2015, bensì l'abbia esclusa, alla disposizione non può più riconoscersi la portata di misura di raffreddamento della dinamica retributiva che le ha permesso di superare il vaglio di ragionevolezza: in tal caso, essa palesemente viene a perdere quel «carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, consentaneo allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitato, dei sacrifici richiesti», che la giurisprudenza costituzionale esige «per escludere l'irragionevolezza» degli interventi di contenimento della spesa pubblica incidenti sul trattamento economico dei dipendenti pubblici (*cf.* Corte costituzionale, sentenza 17 dicembre 2013, n. 310);

si richiama, ancora, l'identità di situazione con l'art. 7, comma 3, del decreto-legge n. 384/1992, che è stato inteso ed applicato nel senso che la corresponsione degli incrementi stipendiali spettanti nel 1993 era da differire di un anno, senza corresponsione di arretrati, ma con salvezza dell'ordinaria decorrenza di maturazione dei successivi automatismi;

i ricorrenti rimarcano altresì che «per il personale dirigente ed equiparato ancora in servizio, e cioè per il personale «più giovane», il già pur minore pregiudizio derivato dalla qui avversata deteriore interpretazione ed applicazione dell'art. 9, comma 21, secondo periodo, del decreto-legge n. 78/2010 è stato ora interamente rimosso, attraverso il reinquadramento economico attuato in applicazione dell'art. 11, comma 7, del decreto legislativo n. 94/2017 di c.d. riordino, di modo che, i «sacrifici richiesti» dalla disposizione di «blocco» gravano ormai esclusivamente, e in via definitiva, sul solo personale cessato dal servizio nel corso del quinquennio 2011-2015»;



nella giurisprudenza contabile, constano precedenti favorevoli alla tesi dei ricorrenti, basati su un'interpretazione costituzionalmente orientata del quadro normativa (*cf.* Corte dei conti, Sez. giur. Calabria, sentenza n. 13 del 1° febbraio 2018 e n. 210 del 20 settembre 2018; Sez. giur. Lazio, sentenza n. 278 del 9 ottobre 2017);

diversamente ragionando, sarebbe ravvisabile l'illegittimità costituzionale, per violazione degli articoli 2, 3, 36, 38, 53 e 117 della Costituzione, dell'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78/2010, nella parte in cui stabilisce che «Per le categorie di personale di cui all'art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti», nonché dell'art. 16, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge n. 98/2011 e dell'art. 1, comma 1, lettera *a*), del decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122 e dell'articolo unico, comma 256, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nella parte in cui hanno prorogato, rispettivamente, al 31 dicembre 2014 ed al 31 dicembre 2015 il termine finale del «blocco»;

segnatamente, si ravvisa la violazione degli articoli 2 e 3 della Costituzione, per manifesta irragionevolezza e per ingiustificata disparità di trattamento, non avendo l'art. 9, comma 21, secondo periodo, del decreto-legge n. 78/2010 salvaguardato, neppure a fini pensionistici, la posizione del personale «più anziano» e, per ciò accidentalmente incappato nel «blocco» della operatività degli automatismi stipendiali, bensì solo quella del personale «più giovane», che, trovandosi per ciò ancora in servizio al termine del «blocco», ha potuto beneficiare del ripristino — ora, come detto, divenuto integrale — del «meccanismo di progressione... delle classi e degli scatti di stipendio»;

ad avviso dei ricorrenti, inoltre, è facile intendere che, pur a parità di posizione maturata, ad essi è stata preclusa, per via del «blocco», la possibilità di ottenere il trattamento di quiescenza commisurato al trattamento economico al quale avrebbero avuto diritto in servizio, che invece hanno avuto ed hanno i colleghi che quella stessa posizione hanno maturato prima dell'inizio o dopo il termine del «blocco»; il che, a parità di quantità e di qualità di lavoro prestatato, si traduce in un evidente pregiudizio dell'eguale diritto a quel trattamento e, quindi, in un *vulnus* anche degli articoli 36 e 38 della Costituzione;

inoltre, sussisterebbe la violazione dell'art. 53 della Costituzione, in quanto ricorrerebbero simultaneamente i tre presupposti indicati nella sentenza della Corte costituzionale n. 223 dell'11 ottobre 2012, integrandosi una fattispecie di tributo anomalo;

ulteriore profilo di illegittimità risiederebbe nella «violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, per contrasto con il parametro interposto costituito dall'art. 1 del protocollo n. 1 e dell'art. 1 del protocollo n. 12 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»; «infatti, nel caso, la misura di definitiva sterilizzazione dell'ordinaria progressione stipendiale per gli anni 2011-2013, reiterata per gli anni 2014-2015, cancella, in violazione dell'art. 1 del protocollo n. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali il 'diritto di credito' scaturente dal realizzarsi della fattispecie ordinariamente determinante il diritto agli incrementi economici previsti»;

al riguardo, i ricorrenti ritengono di essere stati privati del «bene» costituito dagli incrementi retributivi ai quali avrebbero avuto ordinariamente diritto per il quinquennio dal 2011 al 2015, con effetti proiettati anche sul trattamento di quiescenza, e quindi in via completa e definitiva, e ciò, fra l'altro, senza che sia stato indicato e dimostrato specificamente cosa abbia reso necessaria la radicale misura assunta; l'intervento legislativo risulta, a loro avviso, «apportatore di un carico speciale, esorbitante e sproporzionato che grava sui soli ricorrenti, il che rompe qualunque giusto equilibrio tra esigenze d'interesse generale e tutela dei diritti fondamentali dell'individuo ed evidenzia un profilo discriminatorio che rileva in termini di violazione anche dell'art. 1 del protocollo n. 12 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»; «tanto più ora, se si considera che, dopo l'intervento di riordino di cui al decreto legislativo n. 94/2017, la misura privativa continua a produrre effetti solo ed esclusivamente a carico dei ricorrenti e di quanti si sono trovati e si trovano in analoga situazione»;

Premesso inoltre che:

si è costituito il Ministero della difesa, osservando che «la pretesa rivendicata dagli odierni ricorrenti non può trovare accoglimento ostandovi il chiaro disposto normativo di cui dall'art. 9, comma 21, secondo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, il quale stabilisce che, per il personale in regime di diritto pubblico di cui all'art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, destinatario di progressione automatica degli stipendi (e in tale ambito è riconducibile la posizione degli ufficiali dirigenti e di quelli provvisti di trattamento economico 'dirigenziale'), gli anni 2011, 2012, 2013 (poi anche 2014 e 2015) non sono utili ai fini della maturazione delle classi e scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti»;

aggiunge il Ministero che difetterebbe anche la copertura contributiva e che con particolare riferimento alla posizione dei ricorrenti Bertoia, Mattucci e Rocchi l'aggancio al trattamento dei colleghi in servizio sarebbe stato comunque operato mediante l'indennità di ausiliaria;



infine, si richiama la sentenza n. 200/2018, intervenuta nelle more del giudizio, con cui la Corte costituzionale ha già ritenuto infondate le sollevate questioni di legittimità costituzionale, peraltro riguardanti la «distinta problematica del blocco delle progressioni di carriera a decorrere dal 1° gennaio 2011 (blocco prorogato sino al 31 dicembre 2014)»;

si chiede quindi il rigetto del ricorso con vittoria delle spese di lite, da liquidarsi in euro 1.000,00 (mille/00);

Premesso inoltre che:

si è costituito l'INPS, eccependo il proprio difetto di legittimazione passiva per le posizioni dei ricorrenti Bertoia, Mattucci e Rocchi, i quali non sono amministrati dall'Istituto in quanto in posizione di ausiliaria alla data di proposizione del ricorso; anche per i ricorrenti Carannante e Finanza l'INPS non sarebbe legittimato passivamente, siccome mero ordinatore secondario di spesa;

ciò posto, si eccepisce anche il difetto di giurisdizione, vertendosi di questione pregiudizialmente riguardante la rideterminazione del trattamento stipendiale;

nel merito, si eccepisce il chiaro ed insormontabile tenore della disposizione censurata e l'infondatezza della sollevata questione di costituzionalità;

si conclude, quindi, gradatamente per la declaratoria di difetto di giurisdizione della Corte dei conti in favore del giudice del rapporto di lavoro, per il difetto di legittimazione passiva, per la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità e per il rigetto nel merito del ricorso, con vittoria delle spese;

Considerato che:

nelle more del giudizio, la Corte costituzionale ha pronunciato la sentenza n. 200/2018 (udienza pubblica del 20 giugno 2018; decisione dell'11 ottobre 2018; deposito del 15 novembre 2018; pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* 21 novembre 2018, n. 46), sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; dell'art. 16, comma 1, lettera b), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come specificato dall'art. 1, comma 1, lettera a), primo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'art. 16, commi 1, 2, e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Liguria;

con la citata pronuncia, in particolare, la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità in parola, relativamente al terzo periodo del citato art. 9, comma 21;

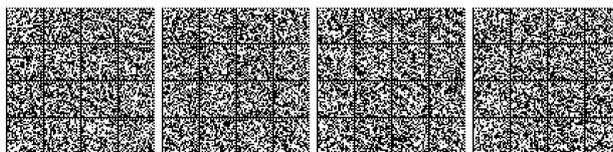
la Corte costituzionale, nel ricostruire il quadro normativa, la *ratio* e la natura del «blocco» recato dalla disposizione in discussione, ha sostanzialmente avallato la lettura data dall'amministrazione, ritenendo detta interpretazione conforme agli invocati parametri costituzionali;

in particolare, si è osservato che: la disciplina del «blocco» è stata posta «dichiaratamente al fine di contenere le spese in materia di impiego pubblico, come risulta dalla stessa rubrica della disposizione»; «tutto il pubblico impiego è stato coinvolto da questa articolata regola di conformazione della retribuzione»; «a ciò si sono aggiunte altre misure di contenimento delle spese per il pubblico impiego, quale il blocco della contrattazione collettiva con conseguente congelamento dei livelli retributivi»; «l'ampia e complessiva manovra diretta al contenimento delle spese per il pubblico impiego ha quindi superato il vaglio di costituzionalità, quanto al congelamento delle retribuzioni (...) e soltanto il regime di sospensione della contrattazione collettiva (...) è poi stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, ma unicamente a partire dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza (n. 178 del 2015)»; «si è confermato così indirettamente il blocco per il periodo precedente (...)»;

si è chiarito che il «blocco» costituisce «una regola legale conformativa della retribuzione dei pubblici dipendenti nel quadriennio in questione, che integra, temporaneamente e in via eccezionale, la disciplina, legale o contrattuale, del trattamento retributivo, per perseguire la finalità di contenerne il costo complessivo»;

«il contenimento della retribuzione nel quadriennio suddetto ha comportato, come conseguenza, che la retribuzione calcolata con il criterio limitativo in questione è stata anche la base di calcolo della contribuzione previdenziale ed è quella rilevante al fine della quantificazione del trattamento pensionistico, sia nel generalizzato sistema contributivo, sia in quello residuale ancora retributivo»;

«è determinante considerare che il 'fluire del tempo' differenzia il regime pensionistico prima e dopo la scadenza del quadriennio e giustifica il fatto che per i dipendenti collocati in quiescenza nel quadriennio la retribuzione pensionabile — calcolata vuoi con il sistema contributivo, vuoi ancora residualmente con il sistema retributivo — debba tener conto della retribuzione 'spettante' secondo la disciplina applicabile *ratione temporis*, mentre per i dipendenti collocati dopo la scadenza del quadriennio il parametro di riferimento è la retribuzione spettante fino alla data del loro pensionamento»;



«una volta sterilizzati *ex lege*, per effetto della disposizione censurata, gli automatismi retributivi nel quadriennio in questione, la retribuzione utile ai fini previdenziali è quella risultante dall'applicazione di tale regola limitativa, senza che a tal fine rilevi il momento del collocamento in quiescenza, se nel corso del quadriennio o successivamente alla sua scadenza»;

«parimenti, una volta posta la regola dell'invarianza della retribuzione dei pubblici dipendenti in caso di progressione di carriera — senza che si dubiti della legittimità costituzionale di tale regola di iniziale immutabilità *in melius* della retribuzione, vuoi perché non ne dubita la Corte dei conti rimettente, vuoi perché questa Corte ha già ritenuto non fondate questioni di costituzionalità riguardanti la retribuzione e non già la pensione (per tutte, sentenza n. 310 del 2013) — la ricaduta sul piano del rapporto previdenziale è generalizzata e non consente di porre utilmente a raffronto il trattamento pensionistico, spettante ai dipendenti collocati in quiescenza nel corso del quadriennio in questione, con quello riconosciuto ai dipendenti collocati in quiescenza dopo la scadenza di tale periodo. Così come, con riferimento al blocco della contrattazione collettiva, non potrebbero esser posti in comparazione i trattamenti pensionistici liquidati prima e dopo un incremento retributivo previsto dalla contrattazione collettiva, una volta cessato il periodo di sospensione»;

«la circostanza che, superato il quadriennio, al dipendente 'promosso' sia attribuita una retribuzione superiore, rilevante anche sul piano (contributivo e) previdenziale e del trattamento pensionistico, si giustifica — senza che perciò sia leso il principio di eguaglianza — per l'incidenza del 'fluire del tempo' che costituisce sufficiente elemento idoneo a differenziare situazioni non comparabili e a rendere applicabile alle stesse una disciplina diversa (*ex plurimis*, sentenze n. 104 del 2018, n. 53 del 2017, n. 254 del 2014)»;

Considerato che:

con successiva memoria difensiva i ricorrenti hanno insistito nelle proprie domande;

si è posto in risalto, «innanzitutto, che la disposizione oggetto della menzionata pronuncia della Corte costituzionale è quella di cui al terzo periodo del comma 21 dell'art. 9 del decreto-legge n. 78/2010 (blocco delle 'progressioni di carriera comunque denominate'), mentre il presente giudizio ha per oggetto la distinta disposizione di cui al secondo periodo del medesimo comma 21 (blocco della 'maturazione delle classi e degli scatti di stipendio')»;

si evidenzia, poi, che in occasione della sentenza n. 200/2018 la Corte era stata investita della «questione di legittimità costituzionale del terzo periodo del comma 21 in relazione soltanto all'art. 3 della Costituzione, mentre nel presente giudizio si lamenta il contrasto del secondo periodo del comma 21, oltre che con l'art. 3, anche con gli articoli 2, 36, 38, 53 e 117 della Carta, con quest'ultimo per violazione del parametro interposto costituito dall'art. 1 del protocollo n. 1 e dell'art. 1 del protocollo n. 12 della Convenzione europea della salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»;

a ciò si aggiunga, inoltre, che il contrasto del secondo periodo del comma 21 con l'art. 3, nonché con gli articoli 2, 36, 38, 117 della Costituzione, viene qui dedotto anche in relazione a quanto è stato in seguito disposto dall'art. 11, comma 7, del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 94 (recante «Disposizioni in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate, ai sensi dell'art. 1, comma 5, secondo periodo, della legge 31 dicembre 2012, n. 244»); la sopravvenienza del decreto di c.d. riordino, in particolare, fa venire in rilievo ulteriori profili d'illegittimità costituzionale del secondo periodo del comma 21, che non hanno ancora neppure mediamente formato oggetto d'esame da parte del giudice delle leggi;

invero, la retribuzione del solo personale ancora in servizio dopo il termine del blocco è venuta a riespandersi al livello superiore ordinariamente previsto, come effetto non del «fluire del tempo», ma del reinquadramento retributivo connesso al «riordino» disposto per quel personale, ma per esso e solo per esso,

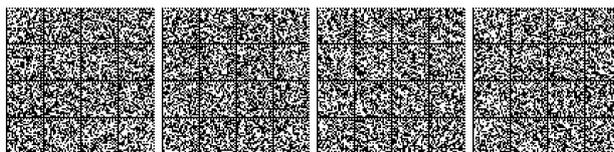
rimuovendo interamente gli effetti del blocco e ad esso e solo ad esso restituendo, sia pure senza arretrati, gli incrementi spettanti, ma non percepiti, per ed in relazione al quinquennio 2011-2015;

a fronte degli effetti derivati dal decreto di c.d. riordino, non può dunque ulteriormente ritenersi che la diversità di trattamento riservata al personale dirigente ed equiparato delle FF.AA. trovi giustificazione nel «fluire del tempo»;

Dato atto che:

all'udienza pubblica del 29 gennaio 2019 sono comparsi l'avv. Umberto Coronas per i ricorrenti e l'avv. Emanuela Capannolo per l'INPS, come da verbale;

in esito all'udienza, il giudice si è riservato di provvedere con separata ordinanza a rimettere la sollevata questione di costituzionalità della normativa in applicazione;



Ritenuto che:

le eccezioni pregiudiziali e preliminari non meritano, *prima facie*, accoglimento, parendo evidente a questo giudice che il *petitum* del presente giudizio attiene alla riliquidazione della pensione e, come tale, appartiene alla giurisdizione contabile; inoltre, ancorché mero ordinatore secondario di spesa, l'INPS è comunque legittimato passivamente, non foss'altro che per la liquidazione e il pagamento degli arretrati e dei relativi accessori;

nel merito, questo giudice condivide e intende far propri i dubbi di legittimità costituzionale sollevati dai ricorrenti nel ricorso introduttivo e nella memoria d'udienza, come dinanzi succintamente compendiate;

le suddette questioni di legittimità costituzionale paiono, infatti, a questo giudice «non manifestamente infondate»;

ciò, a maggior ragione, ove si tenga a mente la considerazione conclusiva espressa in chiusura della citata sentenza n. 200/2018, secondo cui «spetterebbe comunque al legislatore, nell'esercizio discrezionale delle scelte di politica economica e di compatibilità con l'esigenza di equilibrio della finanza pubblica, prevedere eventualmente quanto richiede il giudice rimettente: la riliquidazione dei trattamenti pensionistici dei pubblici dipendenti, collocati in quiescenza nel quadriennio del blocco degli incrementi stipendiali, che nello stesso periodo abbiano conseguito una progressione di carriera o un passaggio a un'area superiore»;

non può ignorarsi, come efficacemente argomentato dai ricorrenti, che l'auspicato intervento perequativo è stato in effetti adottato dal legislatore per alcune categorie di militari in sede di «riordino» (di cui al decreto legislativo n. 94 del 2017), cancellando gli effetti del «blocco» in favore di coloro i quali fossero ancora in servizio nel 2018, con effetto sostanzialmente retroattivo (cioè consentendo non tanto la riattivazione della progressione, ma anche il recupero *ex nunc* di quanto perduto per effetto del blocco), senza però estendere il beneficio del recupero del pregresso in favore di quanti erano stati già collocati in ausiliaria o nella riserva, alla stessa data;

il blocco è così divenuto un mero differimento temporale della progressione economica, per alcuni, mentre si è sostanziato in una decurtazione definitiva, per altri, in ragione di una precisa scelta legislativa e non per effetto del mero fluire del tempo (fluire che, si ripete, è stato neutralizzato *ex post* solo per i militari attivi e non anche per quelli in quiescenza, a parità d'ogni altra condizione);

di qui l'acuirsi dei già rilevanti dubbi di legittimità costituzionale già affrontati con la citata sentenza n. 200/2018 in relazione a un diverso periodo della stessa disposizione di legge (art. 9, comma 21, terzo periodo, cit. anziché secondo periodo) e in riferimento a diversi parametri di costituzionalità;

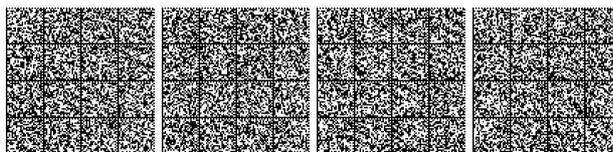
è appena il caso di ricordare che la Corte dei conti, Sez. giur. Lombardia, ha già sollevato analoga questione di legittimità costituzionale con ordinanza n. 4/2019 del 18 gennaio 2019, con motivazioni alle quali questo giudice intende aderire, in quanto non manifestamente infondate;

si aggiunga che, nel sistema retributivo, non v'è nessun rapporto tra contribuzione versata e pensione liquidata; nel sistema contributivo, invece, detto rapporto sarebbe comunque preservato a prescindere dal recupero del periodo di «blocco», essendo liquidata la pensione solo in base ai contributi effettivamente accreditati;

per l'insieme delle ragioni fin qui esposte, ritiene questo giudice che siano rilevanti e non manifestamente infondate le sollevate questioni di legittimità costituzionale (per violazione degli articoli 2, 3, 36, 38, 53 e 117 della Costituzione), dell'art. 9, comma 21, secondo periodo, del decreto-legge n. 78/2010, nella parte in cui stabilisce che «Per le categorie di personale di cui all'art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti», nonché dell'art. 16, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 98/2011 e dell'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122 e dell'articolo unico, comma 256, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nella parte in cui hanno prorogato, rispettivamente, al 31 dicembre 2014 ed al 31 dicembre 2015 il termine finale del «blocco»; ciò anche in relazione all'art. 11, comma 7, del decreto legislativo n. 94/2017, recante il reinquadramento di una parte del personale militare in servizio, con sterilizzazione e recupero, soltanto nei loro confronti, del periodo di blocco;

il presente giudizio deve essere quindi doverosamente sospeso con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per le conseguenti valutazioni, ai sensi della legge 11 marzo 1953, n. 87;

la statuizione sulle spese, unitamente ad ogni altra questione di merito, va riservata alla sentenza definitiva.



P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, con pronuncia non definitiva;

Ravvisata la non manifesta infondatezza, con riferimento agli articoli 2, 3, 36, 38, 53 e 117 della Costituzione, delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, secondo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; dell'art. 16, comma 1, lettera b), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come specificato dall'art. 1, comma 1, lettera a), primo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'art. 16, commi 1, 2, e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111); ciò anche in rapporto a quanto previsto dall'art. 11, comma 7, del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 94, recante «Disposizioni in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate, ai sensi dell'art. 1, comma 5, secondo periodo, della legge 31 dicembre 2012, n. 244»;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio fino alle conseguenti decisioni della Corte costituzionale, con onere di riassunzione a carico delle parti nei termini di legge;

Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri nonché alle parti in causa, e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Riserva all'esito del giudizio la statuizione sulle spese.

Manda alla segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in L'Aquila il 29 gennaio 2019

Il Giudice: DE MARCO

19C00280

N. 170

Ordinanza del 16 maggio 2019 della Corte dei Conti - Sez. regionale di controllo per l'Abruzzo nel giudizio di parificazione dei rendiconti generali della Regione Abruzzo per gli esercizi finanziari 2014 e 2015

Porti e aeroporti - Norme della Regione Abruzzo - Interventi in favore della Società Abruzzese Gestione Aeroporto (SAGA Spa) - Riconoscimento di un contributo a favore della SAGA Spa, concesso sotto forma di sottoscrizione dell'aumento di capitale - Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio della Regione Abruzzo nei confronti della SAGA Spa - Omessa preventiva comunicazione della misura alla Commissione europea.

– Legge della Regione Abruzzo 4 luglio 2015, n. 19 (“Interventi in favore della Società Abruzzese Gestione Aeroporto (SAGA Spa)”), artt. 1 e 2.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'ABRUZZO

presieduta dal Presidente della Corte Angelo Buscema e composta dai magistrati:

Manuela Arrigucci, Presidente di Sezione;

Marco Villani, consigliere;

Francesca Paola Anelli, consigliere;

Antonio Dandolo, consigliere;



Angelo Maria Quaglini, primo referendario (estensore);

Giovanni Guida, primo referendario;

ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di parificazione dei rendiconti generali della Regione Abruzzo per gli esercizi finanziari 2014 e 2015;

Visti gli articoli 81, 97, 100, comma 2, 103, comma 2, 117, comma 1, e 136 della Costituzione;

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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, in legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la legge regionale dell'Abruzzo 4 luglio 2015, n. 19, in particolare gli articoli 1 e 2;

Vista la deliberazione della Giunta regionale n. 79/C del 12 febbraio 2018 con la quale è stato approvato il «Disegno di legge regionale recante il Rendiconto generale per l'esercizio 2015» e relativi allegati;

Vista la deliberazione di Giunta regionale n. 783/C del 16 ottobre 2018, avente ad oggetto «Riallineamento rendiconti 2013, 2014, 2015 e 2016 - Provvedimenti»;

Vista la deliberazione di Giunta regionale n. 161/C del 25 marzo 2019, avente ad oggetto «Conferma del disegno di legge regionale di cui alla delibera n. 79/C del 12 febbraio 2018 e della deliberazione 783/C del 16 ottobre 2018»;

Vista l'ordinanza n. 9 del 27 febbraio 2019 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'adunanza pubblica del 21 marzo 2019 e con la quale è stato trasmesso all'Amministrazione regionale lo schema di relazione sulla gestione finanziaria 2014 e 2015 della Regione Abruzzo, adottato dalla Sezione nella Camera di consiglio del 22 febbraio 2019;

Considerati gli esiti del contraddittorio con l'Amministrazione regionale e la Procura regionale, in ordine alle risultanze del controllo propedeutico al giudizio di parificazione dei rendiconti degli esercizi 2014 e 2015 nell'adunanza pubblica del 21 marzo 2019;

Vista l'ordinanza n. 15 del 1° aprile 2019 con la quale il Presidente della Sezione ha disposto la riunione dei giudizi per la decisione sulla parificazione dei rendiconti generali della Regione Abruzzo per gli esercizi finanziari 2014 e 2015, fissando l'udienza per il giorno 18 aprile 2019 alle ore 11,30;

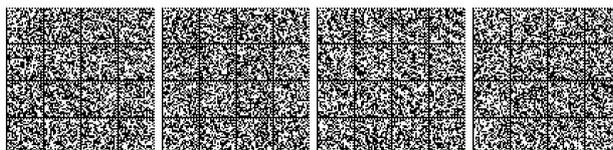
Uditi nella pubblica udienza del 18 aprile 2019 il Magistrato relatore dott. Angelo Maria Quaglini, il Procuratore regionale dott. Antonio Giuseppone e il Presidente della Giunta della Regione Abruzzo dott. Marco Marsilio;

Vista la decisione, in pari data, con la quale la Sezione ha, *inter alia*, parificato il Rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio 2015, nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio, con alcune esclusioni, e disposto, su concorde richiesta della Procura regionale, di sollevare, con separata ordinanza, questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 107 e 108 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e all'art. 136 Cost., degli articoli 1 e 2 della legge regionale n. 19/2015, sospendendo contestualmente il giudizio di parificazione sul capitolo 242422 «Valorizzazione ed internazionalizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo - Legge regionale 8 novembre 2001, n. 57», inciso dalle predette disposizioni normative.

Ritenuto in fatto

1. Nell'ambito dei controlli propedeutici al giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Abruzzo per l'esercizio 2015, l'istruttoria condotta dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo prendeva in esame il capitolo di bilancio n. 242422 «Valorizzazione ed internazionalizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo - Legge regionale 8 novembre 2001, n. 57», sul quale confluivano gli stanziamenti e la relativa implementazione finanziaria (impegni e pagamenti) legati agli articoli 1 e 2 della legge regionale dell'Abruzzo 4 luglio 2015, n. 19, «Interventi in favore della Società Abruzzese Gestione Aeroporto (SAGA S.p.a.)».

2. In dettaglio, con la prima norma la Regione disponeva un contributo di 7 milioni di euro in favore della società di gestione dell'Aeroporto d'Abruzzo, sottoforma di sottoscrizione dell'aumento di capitale della società stessa; con la seconda disposizione si procedeva, poi, al riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio derivante dalla decisione di ricapitalizzazione della SAGA S.p.a.



3. Nel corso del controllo sulla citata procedura di spesa emergevano dubbi di costituzionalità delle richiamate disposizioni normative regionali autorizzatorie, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 107 e 108 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e in riferimento all'art. 136 Cost. Più specificatamente, i profili di potenziale incostituzionalità consistono nella circostanza che l'operazione di ricapitalizzazione integrerebbe la nozione di aiuto di stato, superiore alla soglia «*de minimis*», senza che sia stata effettuata la necessaria comunicazione preventiva alla Commissione europea, ai sensi dell'art. 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (di seguito TFUE). L'omessa comunicazione rappresenterebbe un vizio procedurale in grado di riflettersi sulla legittimità della norma di autorizzazione alla sottoscrizione dell'aumento di capitale (art. 1, legge regionale n. 19/2015) e di quella attuativa che dispone il riconoscimento del relativo debito fuori bilancio (art. 2, legge regionale n. 19/2015), per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

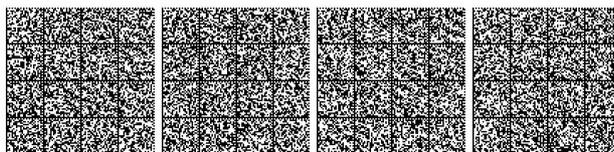
4. Nel caso di specie, inoltre, in sede istruttoria si rilevava che il provvedimento legislativo regionale, intendendo riproporre — nella sostanza — norme già dichiarate incostituzionali (*cf.* sentenze n. 299 del 2013 e 249 del 2014), potrebbe presentare un ulteriore vizio di legittimità costituzionale, consistente nella violazione del giudicato costituzionale *ex* art. 136 della Costituzione.

5. Tali dubbi di legittimità costituzionale, evidenziati negli esiti dell'attività istruttoria, venivano affrontati in contraddittorio con le parti nell'adunanza pubblica del 21 marzo 2019, propedeutica al giudizio di parificazione. In tale sede, la Procura regionale della Corte dei conti condivideva i richiamati vizi di incostituzionalità; diversamente, l'Amministrazione regionale formulava specifiche controdeduzioni sul punto, sia oralmente sia in apposita memoria contestualmente depositata (prot. RA/88026/DPB007). In dettaglio, la Regione Abruzzo argomentava che la legge n. 19/2015 si differenzia da quelle precedentemente censurate dalla Corte costituzionale, in quanto la misura di sostegno dalla stessa concessa sarebbe accompagnata da un Piano industriale quinquennale — approvato dalla società *ex ante* — e diretto a dimostrare la possibilità, sia pure tendenziale, che la società raggiunga l'equilibrio economico. Ad avviso della Regione Abruzzo, quindi, il finanziamento previsto dalla legge regionale n. 19/2015 rientrerebbe nella previsione esplicitamente richiamata dalla stessa normativa europea sugli aiuti di Stato al paragrafo 3.4 degli Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree (Com 2014/ C 99/03), giacché mirante al raggiungimento dell'equilibrio economico, in applicazione del principio dell'operatore in un'economia di mercato (c.d. MEO test). In sostanza, la misura di ricapitalizzazione non determinerebbe alcun vantaggio economico per la società beneficiaria ed esulerebbe, pertanto, dalla nozione di aiuto di stato e dall'obbligo di comunicazione.

6. Le considerazioni svolte dalla Regione Abruzzo non hanno consentito di superare i dubbi di costituzionalità degli articoli 1 e 2 della legge regionale n. 19/2015; pertanto, all'esito dell'udienza pubblica del 18 aprile 2019, questo Collegio adottava la deliberazione n. 53/2019/PARI con cui, oltre a concludere il giudizio di parifica del Rendiconto della Regione Abruzzo per l'esercizio 2015, dichiarandolo regolare nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio, con alcune esclusioni, disponeva, su conforme richiesta della Procura regionale, di sollevare, con separata ordinanza, questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 107 e 108 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e in riferimento all'art. 136 Cost., degli articoli 1 e 2 della legge regionale dell'Abruzzo 4 luglio 2015, n. 19, «Interventi in favore della Società Abruzzese Gestione Aeroporto (SAGA S.p.a.)». Conseguentemente, con la medesima pronuncia n. 53/2019, la Sezione sospendeva il giudizio sul capitolo n. 242422 «Valorizzazione ed internazionalizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo - Legge regionale 8 novembre 2001, n. 57», il quale, riportando gli impegni e i pagamenti attuativi della misura di sostegno in favore della SAGA S.p.a., risultava inciso dall'implementazione finanziaria delle predette disposizioni normative.

Considerato in diritto

1. Nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Abruzzo per l'esercizio 2015, ai sensi dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 174/2012, convertito, con modificazioni, nella legge n. 213/2012, la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo della Corte dei conti ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento all'art. 117, comma 1, Cost. (in relazione agli articoli 107 e 108 del TFUE) e all'art. 136 Cost., la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge regionale dell'Abruzzo 4 luglio 2015, n. 19, concernente «Interventi in favore della Società Abruzzese Gestione Aeroporto (SAGA S.p.a.)», i quali dispongono un contributo finanziario, sotto forma di sottoscrizione di aumento di capitale in favore della predetta società per azioni, riconoscendo altresì la legittimità del conseguente debito fuori bilancio a carico della Regione Abruzzo. La Sezione ha, quindi, sospeso il giudizio sul capitolo di spesa n. 242422 «Valorizzazione ed internazionalizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo



- Legge regionale 8 novembre 2001, n. 57», il quale, riportando gli impegni e i pagamenti attuativi della misura di sostegno in favore della SAGA S.p.a., risultava inciso dall'attuazione finanziaria delle predette disposizioni normative.

2. I potenziali vizi di illegittimità costituzionale delle predette disposizioni regionali, sollevati in sede istruttoria e condivisi dalla Procura erariale, attengono al contrasto con il diritto europeo e con precedenti giurisprudenziali della Corte costituzionale vertenti su norme regionali abruzzesi dello stesso tenore.

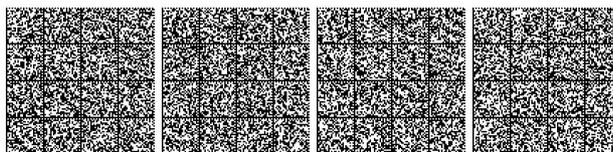
3. In via preliminare rispetto alle considerazioni in materia di non manifesta infondatezza di tali profili di incostituzionalità, appare necessario soffermarsi sulla legittimazione di questa Corte ad adire il Giudice delle leggi, nonché sulla rilevanza della questione nel giudizio in corso.

4. Per quanto riguarda il primo aspetto, la legittimazione delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parificazione dei rendiconti regionali è stata, di recente, riconosciuta in più occasioni dalla Corte costituzionale (*cf.* sentenze n. 181/2015, n. 89/2017 e n. 196/2018), sottolineando la peculiare natura del giudizio di parificazione che si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa (art. 40 regio decreto n. 1214/1934, Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), 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. Sulla base di tali considerazioni la Corte costituzionale ha esteso ai giudizi di parificazione dei rendiconti delle regioni a statuto ordinario le medesime conclusioni cui era pervenuta con riguardo al giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato o di quelli delle regioni ad autonomia differenziata (sentenze n. 165/1963, n. 121/1966, n. 142/1968, n. 244/1995 e n. 213/2008).

5. Nelle più recenti pronunce, inoltre, la Corte costituzionale (sentenza n. 181/2015 e 89/2017) ha progressivamente ampliato i parametri costituzionali rispetto ai quali la Corte dei conti può accedere al sindacato di legittimità costituzionale delle norme che vengono in rilievo nel giudizio di parificazione. La legittimazione di questa Corte, infatti, non è considerata limitata al solo parametro costituito dall'art. 81 della Costituzione, ma si estende a tutte le norme costituzionali tese a presidiare gli equilibri di finanza pubblica e dunque, anche con riferimento all'art. 119, comma 6, della Costituzione (in materia di indebitamento) e all'art. 97 (in merito alla necessità che le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurino l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico).

6. Tale ampliamento risulta, peraltro, coerente con l'evoluzione delle funzioni di controllo assegnate alla Corte dei conti, alla quale, in particolare a partire dal decreto-legge n. 174/2012 e in corrispondenza con l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, è stato riconosciuto il ruolo di «garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico»; dette forme di controllo, nella ricostruzione operata dal Giudice delle leggi (sentenza n. 60/2013), riposano su una pluralità di principi costituzionali, che non si esauriscono nell'art. 81 Cost. È stato, al riguardo, 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 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (articoli 11 e 117, primo comma, Cost.)» (sentenza n. 60/2013). Un ruolo centrale nell'ambito dei controlli di legittimità-regolarità a presidio dei richiamati parametri costituzionali è svolto proprio dal giudizio di parifica per le regioni a statuto ordinario, introdotto, come precisa primo comma dell'art. 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, le disposizioni del presente articolo sono volte ad adeguare, ai sensi degli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione, il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni di cui all'art. 3, comma 5, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e all'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni». Sussiste, pertanto, una corrispondenza tra i parametri costituzionali in base ai quali il legislatore ha intestato alla Corte dei conti determinate funzioni di controllo e i parametri costituzionali che la stessa Corte può prendere a riferimento per sollevare dubbi di legittimità costituzionale delle norme che, di volta in volta, vengono in rilievo proprio nell'esercizio dei medesimi controlli.

7. Nel solco di questo percorso argomentativo, infatti, l'ambito della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale è stato ulteriormente arricchito, estendendolo a tutte quelle norme costituzionali che, in modo diretto o indiretto, involgono la materia della finanza pubblica, a tutela delle risorse pubbliche e della loro corretta utilizzazione (*cf.* Sezione regionale di controllo per la Liguria, ordinanza n. 34/2017). Sul punto, la Corte costituzionale, con la pronuncia n. 196/2018, ha accostato, ai parametri costituzionali posti a tutela degli equilibri economico-finanziari, ai limitati fini del giudizio di parificazione e alla luce delle peculiarità di esso, «i parametri attributivi di competenza legislativa esclusiva allo Stato, poiché in tali casi la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse». Ad avviso della citata pronuncia, infatti, «entro tali materie [quelle rientranti nella competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, Cost.], non vi è intervento regionale produttivo di spesa



che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 196/2018). In sostanza, secondo la pronuncia, la violazione, da parte delle disposizioni regionali di spesa, delle norme costituzionali che limitano gli ambiti di esercizio della potestà legislativa delle regioni rispetto a quella dello Stato, riverberano direttamente come *vulnus* alla sana gestione della finanza pubblica allargata, valore-obiettivo rispetto al quale la Corte dei conti svolge il ruolo di garante imparziale, in primis nelle funzioni di controllo finanziario. Da ciò il riconoscimento a questa Corte, in sede di parifica, della legittimazione a rilevare potenziali vizi di illegittimità costituzionale delle norme di spesa regionale che si pongono in contrasto con le regole di riparto delle competenze legislative fissate dall'art. 117, comma 2, Cost.

8. Proseguendo ulteriormente su questo *iter* argomentativo, ad analoga conclusione deve pervenirsi con riguardo ai vincoli che si impongono al legislatore regionale per effetto dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. Anche la violazione, da parte di disposizioni regionali di spesa, dei limiti posti dall'ordinamento comunitario, quali quelli in tema di disciplina degli aiuti di stato (nella specie, come di seguito meglio argomentato, l'obbligo di comunicazione preventiva alla Commissione europea delle misure costituenti aiuti di stato), riverbera in termini di inosservanza immediata del principio di sana gestione finanziaria e dell'equilibrio di bilancio. A ciò si aggiunge l'obbligo gravante sui giudici nazionali di garantire il rispetto dell'ordinamento europeo.

9. Ritiene, pertanto, la Sezione di essere legittimata, in sede di giudizio di parificazione, a sollevare questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni di leggi regionali di spesa, anche con riferimento ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (nella specie gli articoli 107 e 108 TFUE), quali parametri interposti dell'art. 117, comma 1, Cost.

10. Muovendo all'analisi del profilo della rilevanza della questione che si intende sollevare ai fini del presente giudizio, la Sezione ritiene necessario svolgere alcune considerazioni preliminari in merito all'oggetto del giudizio di parifica di cui all'art. 39 del Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti (Regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214), al quale l'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 174/2012, fa rinvio.

11. L'evoluzione della natura e finalità del bilancio pubblico — passato da «strumento descrittivo di fenomeni di mera erogazione finanziaria» a «strumento di realizzazione di nuove funzioni di governo (come la programmazione di bilancio, le operazioni di tesoreria, ecc.) e più in generale di politica economica e finanziaria» finalizzata a «meglio programmare, definire e controllare le entrate e le spese pubbliche» fino ad assumere il ruolo di «bene pubblico nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche» (*ex multis* Corte costituzionale n. 184/2016) — ha indotto una rivisitazione del ruolo assegnato al giudizio di parifica intestato alla Corte dei conti. Quest'ultimo, allo stato attuale della giurisprudenza costituzionale, ha come oggetto la verifica delle riscossioni e dei pagamenti e dei relativi resti (residui) e, soprattutto, la verifica a consuntivo degli equilibri di bilancio sulla base del bilancio preventivo e di tutte le disposizioni sopravvenute che ne hanno modificato la struttura. In tal modo, il giudizio di parificazione si pone come strumentale al ruolo di «garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico» che legislatore ha attribuito alla Corte dei conti.

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

13. Si è consolidata, inoltre, nella giurisprudenza di questa Corte (*ex multis* decisione n. 36/ CONTR/2011 delle Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, decisioni n. 116/2014/PARI e n. 39/2016 della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, decisione n. 36/2014/PARI della Sezione regionale di controllo per la Calabria, decisione n. 46/2014/PARI della Sezione regionale di controllo per la Liguria, decisione n. 2/2014/SS.RR./PARI delle Sezioni riunite per la Regione siciliana) la possibilità di procedere ad una parifica parziale, in linea con l'oggetto del giudizio che, come detto, si sostanzia in più parifiche distinte delle diverse poste, che confluiscono sul risultato complessivo.

14. Nella fattispecie del giudizio sul Rendiconto della Regione Abruzzo per l'esercizio 2015, le valutazioni finalizzate alla parifica del capitolo di spesa n. 242422 «Valorizzazione ed internazionalizzazione dell'aeroporto d' Abruzzo - Legge regionale 8 novembre 2001, n. 57» presuppongono l'applicazione degli articoli 1 e 2 della legge regionale n. 19/2015 che dispongono direttamente la sottoscrizione dell'aumento di capitale della Società SAGA S.p.a. e riconoscono la legittimità del conseguente debito fuori bilancio, autorizzando gli stanziamenti di spesa e la relativa implementazione (impegno e pagamento) sul citato capitolo di bilancio; ciò dà dimostrazione della rilevanza, nel presente giudizio, della questione di costituzionalità che si intende sollevare. È evidente, infatti, che, nella vigenza delle menzionate disposizioni di legge regionale, la Sezione dovrebbe parificare la predetta posta del rendiconto della Regione Abruzzo, pur in presenza di dubbi di compatibilità della spesa in discorso con il quadro costituzionale.



15. Tale esito appare, inoltre, obbligato, essendo precluso al giudice, in questa fattispecie, ogni potere di disapplicazione della normativa regionale non in linea con le previsioni comunitarie in materia di aiuti di stato. Sul punto, occorre infatti ricordare che, conformemente ai principi affermati dalla sentenza della Corte di giustizia 9 marzo 1978, in causa C-106/77 (Simmenthal), e dalla successiva giurisprudenza della Corte costituzionale, segnatamente con la sentenza n. 170 del 1984 (Granital), qualora nell'ambito di un giudizio vengano in rilievo disposizioni del diritto dell'Unione europea direttamente efficaci, spetta al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna censurata, utilizzando — se del caso — il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e nell'ipotesi di contrasto provvedere egli stesso all'applicazione della norma comunitaria in luogo della norma nazionale; diversamente, in caso di potenziale contrasto tra una norma interna e una norma comunitaria priva di efficacia diretta, ove non sia possibile comporre detto contrasto in via interpretativa, il giudice comune deve sollevare la questione di legittimità costituzionale, spettando poi alla Corte costituzionale valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, dichiarare non costituzionale la legge incompatibile con il diritto comunitario (*ex plurimis* Corte costituzionale, ordinanza n. 207/2013; sentenze n. 284 del 2007, n. 28 e n. 227 del 2010 e n. 75 del 2012).

16. Nel caso di specie, le disposizioni regionali in discorso si pongono in potenziale contrasto con gli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea i quali non hanno un'efficacia diretta nella qualificazione di una misura come aiuto di stato compatibile o meno con l'ordinamento europeo, ma impongono un onere di carattere procedurale consistente nell'obbligo di preventiva comunicazione delle misure alla Commissione europea, cui spetta la competenza ad effettuare la valutazione di compatibilità. Ne deriva che l'omissione, da parte del legislatore regionale, dell'obbligo di comunicazione preventiva non consente alla Corte dei conti, ai fini del giudizio di parifica delle rilevazioni contabili, di superare il contrasto con l'ordinamento europeo, attraverso la disapplicazione delle norme regionali di autorizzazione della spesa, procedendo ad una valutazione autonoma della compatibilità della misura di sostegno con la disciplina degli aiuti di stato. Come affermato dalla Corte costituzionale, infatti, tale valutazione ricade nella competenza della Commissione europea, mentre al giudice nazionale è consentito solamente accertare *incidenter tantum* la natura di potenziale aiuto di stato della misura legislativamente prevista, ai fini della verifica dell'adempimento dell'obbligo di preventiva comunicazione.

17. Alla luce di quanto esposto, la Sezione ritiene che la questione di legittimità costituzionale, di seguito illustrata, assuma rilevanza ai fini del giudizio di parifica del citato capitolo n. 242422, atteso il diverso esito delle valutazioni, a seconda che vengano applicate o meno le disposizioni di legge impugnate.

18. Nel merito, la questione di legittimità costituzionale attiene alle seguenti disposizioni della legge regionale Abruzzo 4 luglio 2015, n. 19:

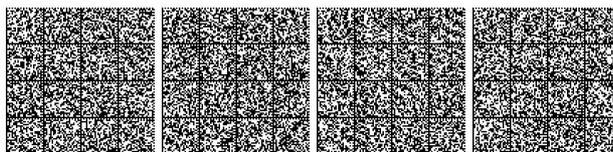
l'art. 1 il quale dispone un contributo finanziario di 7 mln di euro in favore della SAGA S.p.a., quale società di gestione dell'Aeroporto d'Abruzzo, contestualmente individuato come scalo di interesse nazionale. Tale contributo, in base allo stesso art. 1, «è concesso, quale aiuto al funzionamento a favore dell'aeroporto, sotto forma di sottoscrizione dell'aumento di capitale deliberato dall'assemblea straordinaria della SAGA S.p.a. del 26 gennaio 2015, acquisito il piano industriale quinquennale idoneo a dimostrare il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario anche tendenziale»;

l'art. 2 il quale procede al riconoscimento, ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera *b*) e lettera *c*), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche ed integrazioni, della «legittimità del debito fuori bilancio della Regione Abruzzo nei confronti della SAGA S.p.a., derivante dalla decisione assunta dalla Regione medesima nella assemblea dei soci del 26 gennaio 2015, di dare copertura alla perdita di esercizio relativa all'anno 2014 e di ricapitalizzare la predetta Società».

19. Al riguardo, la Sezione ritiene che non siano manifestamente infondati i potenziali profili di incostituzionalità delle citate disposizioni, relativamente al contrasto delle stesse con il diritto europeo e con precedenti statuizioni di sentenze della stessa Corte costituzionale.

20. Sotto il primo profilo, si richiama l'art. 117, comma 1, della Costituzione nella parte in cui sancisce che «la potestà legislativa è esercitata [...] dalle Regioni nel rispetto [...] dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario [...]». Tra tali vincoli rientrano certamente anche quelli legati alla disciplina degli aiuti di Stato.

21. Sul punto, gli aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno, secondo la nozione ricavabile dall'art. 107 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in precedenza art. 87, paragrafo 1, del Trattato della Comunità europea), consistono in agevolazioni di natura pubblica, superiori alla soglia *de minimis*, rese in qualsiasi forma, in grado di favorire talune imprese o talune produzioni e di falsare o minacciare di falsare in tal modo la concorrenza, nella misura in cui incidono sugli scambi tra gli Stati membri.



22. Ricorrendo tali presupposti, l'art. 108, paragrafo 3, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede un obbligo di comunicazione preventiva della misura alla Commissione, al fine di consentire la verifica della compatibilità dell'aiuto con mercato interno, nel rispetto dei regolamenti di procedura in vigore. Tale disposizione trova ulteriore attuazione, nel contesto nazionale, con l'art. 45, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), il quale, nel testo in vigore nel 2015, richiedeva, contestualmente alla notifica alla Commissione europea, la trasmissione di una scheda sintetica della misura alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche europee.

23. Essendo indiscussa la competenza della Commissione a valutare la compatibilità di un aiuto di stato con il mercato interno, in base alla normativa sopra riportata (da qui l'obbligo di notifica preventiva capo alle amministrazioni), spetta «ai giudici nazionali solo l'accertamento dell'osservanza dell'art. 108, n. 3, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e cioè dell'avvenuta notifica dell'aiuto. Ed è solo a questo specifico fine che il giudice nazionale, [...] ha una competenza limitata a verificare se la misura rientri nella nozione di aiuto» (Corte cost. sentenza n. 185 del 2011).

24. Tutto ciò premesso, con specifico riferimento al contributo sotto forma di aumento di capitale previsto dalla legge regionale n. 19/2015 in esame, questo Collegio rileva che la misura appare suscettibile nella nozione di aiuto di stato, superiore alla soglia «*de minimis*» e, come tale, soggetta all'obbligo di preventiva comunicazione. L'omissione di tale onere procedurale si traduce in una potenziale censura di compatibilità costituzionale delle norme che dispongono il contributo.

25. Ciò trova peraltro conferma nella consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, formatasi proprio in riferimento a precedenti norme regionali abruzzesi, concernenti finanziamenti, sempre in favore della società SAGA S.p.a., sostanzialmente analoghi a quello contemplato nella legge regionale n. 19/2015; si richiamano in particolare:

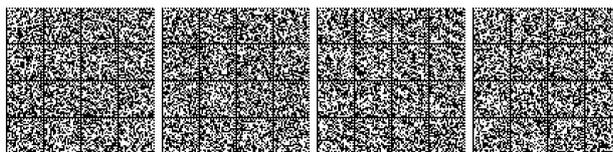
la sentenza n. 299 del 2013 che ha dichiarato incostituzionale l'intero complesso normativo costituito dall'art. 1 della legge regionale Abruzzo n. 69/2012 e dalle successive disposizioni interpretative e sostitutive, il quale contemplava un finanziamento in favore dell'Aeroporto d'Abruzzo per 5,5 milioni di euro;

la sentenza n. 249 del 2014 che ha dichiarato l'incostituzionalità, *inter alia*, dell'art. 7 della legge regionale Abruzzo n. 14/2014, il quale introduceva una disciplina sulla ricapitalizzazione della società SAGA S.p.a. sostanzialmente analoga a quella prevista dalla legge regionale n. 19/2015, consistente in un'operazione di aumento di capitale con contestuale esercizio — da parte della Regione Abruzzo — del diritto di opzione sulle quote non sottoscritte dagli altri soci.

26. Le censure mosse dalla Corte costituzionale ai contributi finanziari precedentemente elencati si appuntano proprio sulla circostanza che le misure configuravano aiuti di stato per i quali non era stato adempiuto l'obbligo di preventiva comunicazione del progetto di legge alla Commissione europea.

27. Si legge, infatti, in entrambe le richiamate sentenze n. 299/2013 e n. 249/2014, che, da un lato, «non v'è dubbio che la norma impugnata preveda un'agevolazione in astratto riconducibile alla categoria degli aiuti di Stato»; dall'altro lato, che «la Regione Abruzzo rientra certamente tra i soggetti onerati — ai sensi dell'art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012 — della notifica del progetto di aiuto alla Commissione europea e della contestuale trasmissione di una scheda sintetica della misura notificata alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche europee». Inoltre, in entrambe le ipotesi «l'ammontare dell'agevolazione attribuita all'aeroporto d'Abruzzo [...] risulta nettamente superiore al massimo consentito (euro 200.000,00 complessivi in tre esercizi finanziari) entro il quale l'intervento può essere qualificato «*de minimis*» e conseguentemente sottratto alle procedure di verifica preventiva di pertinenza della Commissione europea». Ricorrendo tali presupposti, la Corte ha dichiarato in tutti e due i casi l'illegittimità costituzionale delle norme che disponevano le misure di sostegno finanziario, in quanto risultava «di palmare evidenza che la Regione Abruzzo ha adottato un atto definitivo di concessione del contributo senza aver preventivamente sottoposto progetto, modalità e contenuto alla predetta Commissione, in ossequio al combinato dell'art. 108, paragrafo 3, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dell'art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012». Le misure in discorso, infatti, «senza notifica del progetto di legge alla Commissione ed in assenza di previo parere favorevole di quest'ultima» si pongono in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. e con l'art. 108, paragrafo 3, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, con conseguente dichiarazione di illegittimità.

28. Tale vizio procedurale si riscontra anche con riferimento all'aumento di capitale di cui alla legge n. 19/2015. In effetti, la misura prevista rispecchia i requisiti soggettivi e oggettivi alla base della nozione di aiuto di stato. Sotto il primo profilo, come riconosciuto nei precedenti citati dalla Corte costituzionale, la regione è un'articolazione dello Stato, la quale, con gli interventi in esame, ha destinato risorse pubbliche ad un operatore economico del mercato del trasporto aereo. Sotto il profilo oggettivo, è chiaro che, al pari di quelli previsti dagli articoli di legge regionale già censurati dalla Corte costituzionale, anche l'intervento disposto dalla legge regionale n. 19/2015 è potenzialmente



idoneo ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri ed a concedere un vantaggio all'ente beneficiario, che vedrebbe incrementata la sua competitività attraverso il conferimento pubblico di risorse destinate alla ricostituzione del capitale della società. Al riguardo, nella requisitoria d'udienza, il Procuratore regionale ha sottolineato che «non v'è dubbio che la legge regionale n. 19/2015 preveda un'agevolazione in astratto riconducibile alla categoria degli aiuti di Stato. Infatti [...] l'agevolazione ha consentito di evitare la liquidazione della società così falsando, o minacciando di falsare, la concorrenza tra gli operatori del settore». Infine, l'entità complessiva dell'intervento è certamente superiore alla soglia economica dell'aiuto «*de minimis*».

29. Ne deriva che, anche in questa ipotesi, l'omessa preventiva comunicazione del progetto di legge alla Commissione europea si traduce in un vizio procedurale dell'*iter* di approvazione legislativa della misura di sostegno, idoneo a generare dubbi, non manifestamente infondati, circa la costituzionalità delle norme richiamate, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e agli articoli 107 e 108, paragrafo 3, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

30. Peraltro, la legge regionale n. 19/ 2015, nella misura in cui intende sostanzialmente riproporre misure di sostegno finanziario già dichiarate incostituzionali dalle pronunce n. 299/2013 e n. 249/2014, potrebbe presentare un ulteriore vizio di legittimità costituzionale, sub specie della violazione del giudicato costituzionale *ex* all'art. 136 della Costituzione. La Corte costituzionale ha, infatti, in più occasioni affermato che «il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti» (sentenze n. 73 del 2013, n. 245 del 2012, n. 223 del 1983, n. 88 del 1966 e n. 73 del 1963).

31. Da ultimo si rileva che le argomentazioni formulate dalla Regione Abruzzo, tese a mettere in evidenza la compatibilità dell'aumento di capitale della società con il quadro europeo in tema di aiuti di stato, non appaiono idonee a fugare i dubbi di costituzionalità precedentemente enunciati. Questi ultimi, infatti, attengono al rispetto delle regole procedurali preordinate a garantire l'attuazione delle disposizioni in materia di aiuti di stato, imponendo l'onere della preventiva trasmissione della misura alla Commissione europea, quale organo competente a valutarne la compatibilità con il quadro regolamentare. Gli stessi Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree (Com 2014/C 99/03), richiamati dalla Regione Abruzzo, nel delineare la modalità tecnica con cui viene accertata la compatibilità di una misura con le norme in tema di aiuti di stato, attraverso il ricorso al c.d. test dell'operatore in un'economia di mercato («test MEO»), ribadiscono, al par. 3.4, punto 49, la competenza esclusiva della Commissione ad effettuare tale valutazione.

32. In questo contesto, l'obbligo di preventiva comunicazione svolge proprio una funzione strumentale a garantire che la Commissione possa esercitare le proprie prerogative. Giova, al riguardo, richiamare quanto sottolineato dal Procuratore regionale nella propria requisitoria secondo cui «considerati gli ampi margini di apprezzamento soggettivo che risiedono nella valutazione delle prospettive di redditività per il soggetto che concede il finanziamento, la Comunicazione citata [Com 2014/C 99/03] prevede espressamente che la qualificazione di un intervento in termini di aiuto sulla base del MEO test sia di competenza della Commissione stessa». In sostanza, la valutazione di compatibilità della misura di aumento di capitale della società partecipata non può essere né «autocertificata» dalla Regione stessa, né effettuata nel merito da questa Corte; l'esame della misura legislativamente prevista assume rilievo in questa sede solo al fine di verificare, *incidenter tantum*, se sussistesse in capo alla Regione l'obbligo di procedere alla relativa segnalazione, in quanto intervento di sostegno superiore alla soglia «*de minimis*». Al ricorrere di tali condizioni, infatti, la mancata comunicazione della misura alla Commissione europea, secondo la richiamata giurisprudenza costituzionale, rappresenterebbe un vizio di illegittimità procedurale dell'approvazione del relativo provvedimento legislativo di autorizzazione.

33. Alla luce delle precedenti considerazioni, il Collegio ritiene anche non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge regionale Abruzzo n. 19/2015, con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. (in relazione agli articoli 107 e 108 TFUE) e all'art. 136 Cost.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo,

Visti gli articoli 117, primo comma, e 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

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



Dispone:

di sollevare questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge regionale Abruzzo n. 19/2015, in riferimento ai parametri stabiliti dall'art. 117, primo comma, Cost., con riguardo agli articoli 107 e 108 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e dall'art. 136 Cost.;

di sospendere il giudizio di parificazione sul capitolo 242422 «Valorizzazione ed internazionalizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo - Legge regionale 8 novembre 2001, n. 57», inciso dalle predette disposizioni normative, ordinando la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione;

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 Abruzzo e al Procuratore regionale quali parti in causa e sia comunicata al presidente del consiglio regionale dell'Abruzzo.

Così disposto in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 18 aprile 2019

Il Presidente: BUSCEMA

19C00281

N. 171

Ordinanza del 29 maggio 2019 del Tribunale di Lecco nel procedimento civile promosso da Ronzoni srl e Liguria società di assicurazioni spa, oggi UnipolSai Assicurazioni spa contro Comune di Oggiono

Appalti pubblici - Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE - Definizione delle riserve dell'appaltatore - Limite massimo dell'importo complessivo delle riserve stabilito nel venti per cento dell'importo contrattuale.

- Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), art. 240-bis, comma 1, come modificato dall'art. 4, comma 2, lettera hh), numero 1), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI LECCO

SEZIONE I - GIUDICE DOTT. CARLO STEFANO BOERCI

ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile di I Grado iscritta al n. r.g. 2395/2015 promossa da:

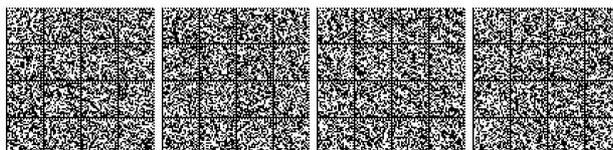
Ronzoni srl (c.f. n. 03078140963), con il patrocinio degli avv.ti Giuseppe Maniglia e Nicoletta Sersale ed elezione di domicilio presso l'avv. Maniglia in via Belvedere n. 11, Lecco - attrice;

Contro Comune di Oggiono (c.f. n. 00566690137), con il patrocinio dell'avv. Riccardo Anania ed elezione di domicilio presso l'avv. Giulia Brusadelli in via Roma n. 41, Lecco - convenuto;

Con l'intervento di Liguria Società di Assicurazioni S.p.A. (c.f. n. 00436950109), oggi UnipolSai Assicurazioni S.p.A. (c.f. n. 00818570012), con patrocinio degli avv.ti Carlo Scofone e Adolfo Rosa ed elezione di domicilio presso l'avv. Rosa in corso Martiri n. 3, Lecco - terzo intervenuto.

FATTO

L'attrice Ronzoni Srl ed il Comune di Oggiono hanno stipulato il 15 marzo 2013 un contratto di appalto avente ad oggetto i lavori riqualificazione della via Papa Giovanni XXIII, per un corrispettivo calcolato a misura di euro 558.751,65 oltre IVA e oneri di sicurezza. I lavori sono stati regolarmente portati a termine e il 27 luglio 2015 è stato emesso il certificato di collaudo.



Durante l'esecuzione dei lavori l'impresa appaltatrice ha iscritto sei riserve nei registri di contabilità e le ha confermate in sede di sottoscrizione del conto finale in data 17 giugno 2015, ai sensi degli articoli 190 e 191 del decreto del Presidente della Repubblica n. 207/2010 applicabili *ratione temporis*. Il contenuto e la quantificazione delle riserve possono essere sinteticamente riepilogati come segue:

riserva n. 1 per l'importo di euro 3.928,67: iscritta per la prima volta sul S.A.L. n. 1, riguarda la mancata contabilizzazione di maggiorazioni per il lavoro notturno;

riserva n. 2 per l'importo di euro 11.043,62: iscritta per la prima volta sul S.A.L. n. 1, riguarda la mancata contabilizzazione di maggiorazioni per opere eseguite;

riserva n. 3 per l'importo di euro 11.163,26: iscritta per la prima volta sul S.A.L. n. 3, riguarda la mancata contabilizzazione di lavorazioni eseguite non previste in capitolato;

riserva n. 4 per l'importo di euro 157.254,45: iscritta per la prima volta sul S.A.L. n. 3, riguarda lavorazioni precedentemente immesse in contabilità in quantità provvisoria ed in seguito espunte dalla contabilità definitiva ad opera del direttore dei lavori, al fine di non far apparire l'incremento di spesa;

riserva n. 5 per l'importo di euro 238.647,51: iscritta per la prima volta sul S.A.L. n. 3, riguarda l'illegittimità della perizia di variante approvata a termini contrattuali già scaduti e senza preventivo esame dell'appaltatrice, nonostante l'importo dei lavori eccedesse il cosiddetto «quinto d'obbligo», con conseguente limitazione del diritto per l'impresa di rifiutare la prosecuzione dei lavori o di definire nuove condizioni;

riserva n. 6 per l'importo di euro 54.977,12: iscritta per la prima volta sul S.A.L. n. 3, riguarda i maggiori oneri derivanti dalla protrazione della durata dei lavori addebitabile a responsabilità esclusiva della committente.

Complessivamente, le pretese dell'impresa appaltatrice avanzate tramite le riserve ammontano dunque a euro 473.751,18.

Il convenuto Comune di Oggiono ha tempestivamente eccepito l'inammissibilità delle riserve ai sensi dell'art. 240-bis, primo comma, del decreto legislativo n. 163/2006, in forza del quale: «L'importo complessivo delle riserve non può in ogni caso essere superiore al venti per cento dell'importo contrattuale» (disposizione introdotta dall'art. 4, comma 2, lett. hh), del decreto-legge n. 70/2011 e applicabile *ratione temporis* alla fattispecie in esame).

La causa è stata istruita con l'esperimento di una consulenza tecnica d'ufficio, con incarico al c.t.u. di valutare il fondamento tecnico delle riserve, ed è stata trattenuta in decisione all'udienza del 19 dicembre 2018.

DIRITTO

A parere di questo giudice, la decisione del presente giudizio impone la previa rimessione degli atti alla Corte costituzionale in ordine alla soluzione della questione della legittimità costituzionale dell'art. 240-bis, primo comma, del decreto legislativo n. 163/2006, nella parte in cui introduce un limite arbitrario al valore complessivo delle riserve che l'appaltatore è legittimato a presentare, per violazione degli articoli 3, 24, 41 e 97 della Costituzione.

La questione prospettata risulta rilevante ai fini del presente giudizio, in quanto:

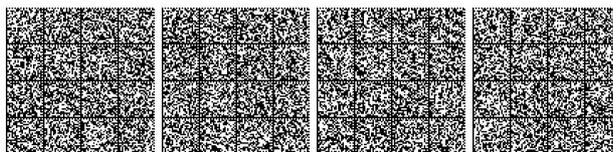
a) l'attrice Ronzoni Srl ha iscritto in contabilità riserve per un importo di gran lunga superiore al limite di un quinto dell'importo contrattuale;

b) l'Amministrazione convenuta ne ha tempestivamente eccepito l'inammissibilità;

c) il consulente tecnico d'ufficio nominato da questo giudice ha verificato la parziale fondatezza nel merito delle pretese dell'appaltatrice, per un importo complessivo di euro 109.236,41 (di cui: euro 3.653,68 in relazione alla riserva n. 3; euro 87.182,88 in relazione alla riserva n. 4; euro 18.479,55 quale maggiorazione già riconosciuta in fase di collaudo);

d) condividendo le valutazioni del consulente tecnico, questo giudice dovrebbe quindi accertare la parziale fondatezza delle pretese di parte attrice, ma il limite legale all'ammissibilità delle riserve preclude la possibilità di accertare nel merito i rispettivi crediti delle parti.

Per quel che concerne la non manifesta infondatezza della questione sollevata, si osserva innanzitutto che l'unica possibile interpretazione della norma in senso conforme alla sua lettera ed alle intenzioni del legislatore sembra essere quella che attribuisce all'appaltatore la legittimazione ad iscrivere riserve solo fino alla concorrenza di un quinto dell'importo contrattuale (eventualmente aumentato in ragione delle possibili varianti approvate in corso d'opera). Dunque, nel caso di specie, sarebbero ammissibili solo le riserve n. 1-2-3 e non le altre, tra cui la n. 4 che appare parzialmente fondata nel merito. Invece non è convincente quella lettura giurisprudenziale secondo cui il predetto limite



del 20% non sarebbe riferito all'ammissibilità dell'iscrizione della riserva bensì all'importo complessivo che in concreto può essere riconosciuto in favore dell'appaltatore (*cf.* Tribunale di Roma, Sez. III, 23 gennaio 2017, n. 1085): la lettera della legge, infatti, correla espressamente il predetto limite al contenuto delle riserve cioè al *quantum* delle pretese avanzate dall'appaltatore, valorizzando così il momento della richiesta e non il momento del suo eventuale accoglimento o rigetto.

Del resto l'intenzione del legislatore emerge in maniera inequivocabile dalla pur sintetica relazione parlamentare al progetto di legge, laddove si spiega che la norma «introduce un limite massimo oltre il quale non è possibile per l'appaltatore iscrivere riserve. Tale limite è fissato nel 20 per cento del valore complessivo dell'appalto. Eventuali imprevisti occorsi nell'esecuzione dell'appalto, per la quota superiore alla predetta soglia, rientrano nel rischio di impresa assunto in sede di gara».

A ben vedere, però, il richiamo al principio del «rischio d'impresa» appare fuori luogo, per due evidenti ragioni. In primo luogo, l'ambito del rischio d'impresa dovrebbe riguardare solo circostanze suscettibili di influire *ab externo* sul rapporto negoziale, mentre nel caso di specie l'art. 240-*bis* è idoneo ad incidere sul rispetto delle reciproche obbligazioni contrattuali, impedendo all'appaltatore di iscrivere riserve derivanti da errori e inadempimenti addebitabili alla stazione appaltante (come errori di contabilizzazione delle opere eseguite, errate indicazioni tecniche, sospensioni dei lavori illegittimamente statuite o negate, eccetera). In secondo luogo, il rischio di impresa dell'appaltatore non può essere illimitato, perché altrimenti il contratto d'appalto si trasformerebbe in contratto puramente aleatorio: lo dimostra l'art. 1664 cod. civ., che infatti opera secondo un meccanismo esattamente opposto a quello della norma qui censurata, fissando il limite massimo entro cui le alterazioni dell'equilibrio contrattuale sono tollerate e ricondotte al rischio assunto dall'appaltatore; nel caso dell'art. 240-*bis*, invece, si sancisce una sorta di limite minimo oltre il quale ogni squilibrio del sinallagma contrattuale, anche dovuto a fatti imprevedibili, viene tollerato e posto a carico dell'appaltatore.

Si comprende così che il principio del rischio di impresa non ha nulla a che vedere con le finalità della norma, la quale appare dettata esclusivamente per ragioni di contenimento della spesa pubblica. Cionondimeno, le comprensibili esigenze di bilancio, sebbene dotate di rilievo costituzionale ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, non possono essere sufficienti a giustificare l'ablazione dei diritti contrattuali dell'appaltatore e l'allocazione in capo a lui di un rischio sostanzialmente illimitato di sopravvenuta onerosità del contratto, in mancanza di alcuna tutela sostanziale o processuale.

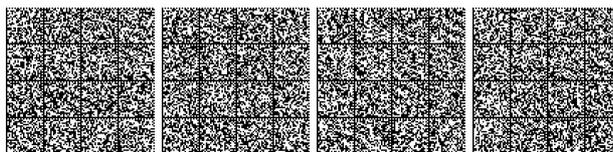
Anche in un'ottica di bilanciamento tra principi costituzionali, le esigenze di contenimento della spesa pubblica non possono giustificare la creazione di una posizione di così smaccato privilegio per la stazione appaltante, alla quale viene consentito di liberarsi dalle proprie responsabilità non solo in caso di eventi sopravvenuti imprevedibili, ma anche in caso di possibili condotte illegittime o inadempienti, tutte indistintamente ricondotte alla categoria del rischio d'impresa di cui l'appaltatore dovrebbe farsi carico.

Non si può dimenticare che la fase di esecuzione dei contratti pubblici è oggi regolata principalmente dai principi privatistici, primo fra tutti quello del rispetto del sinallagma contrattuale, estrinsecazione del principio costituzionale di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione. E proprio a garanzia dell'equilibrio sinallagmatico è concepito l'istituto delle riserve, posto a garanzia della conservazione della corrispettività delle prestazioni a fronte di costi/oneri sostenuti dall'affidatario in misura superiore rispetto a quella che le parti avevano originariamente preventivato. Al contrario l'art. 240-*bis* introduce la possibilità di stravolgere l'equilibrio negoziale in favore di una sola delle parti del contratto e dunque appare di assai dubbia legittimità costituzionale con riferimento ai parametri di cui agli articoli 3 e 24 della Costituzione, concretandosi, sul piano sostanziale, in una limitazione irragionevole delle pretese patrimoniali dell'appaltatore e, sul piano processuale, in una compressione altrettanto inspiegabile del diritto d'azione.

Sotto un diverso profilo, si ravvisa anche una violazione dell'art. 41 della Costituzione, concretandosi la disposizione in un'ingiustificata limitazione alla libertà d'impresa. Essa costringe infatti l'imprenditore a sopportare il rischio di pregiudizi del tutto estranei alla sua sfera di controllo e dunque indirettamente lo costringe a modificare la propria organizzazione di impresa per poterne sopportare le conseguenze: si determina così un'arbitraria allocazione del rischio a discapito della parte privata, la quale è evidentemente ritenuta meno meritevole di tutela rispetto alla parte pubblica.

La previsione normativa qui censurata sottende una valutazione di automatica prevalenza delle esigenze pubbliche di bilancio rispetto ai diritti costituzionali dell'imprenditore privato, la quale opera al superamento di una soglia fissa obbligatoria *erga omnes*. Ciò comporta che, nella già menzionata ottica di bilanciamento tra diversi principi di rango costituzionale, viene meno qualsiasi possibile proporzionalità tra l'ablazione dei diritti dell'appaltatore e l'intento del legislatore di arginare la proliferazione delle riserve per contenere la spesa pubblica.

Infine, non si può omettere di segnalare il pericolo che una disposizione di questo genere possa incentivare la deresponsabilizzazione dei funzionari pubblici, attenuando il vincolo ad adempiere con diligenza le obbligazioni gravanti su di essi, in contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della



Costituzione. Ed invero, se anche può essere compresa l'intenzione del legislatore di porre un freno a prassi deleterie per i conti pubblici, troppo spesso gravati da incontrollati aumenti della spesa per contratti di appalto, tuttavia tale condivisibile obiettivo deve essere perseguito mediante disposizioni che migliorino l'efficienza dell'amministrazione e consentano di rendere più certe le previsioni di spesa, anziché limitarsi a scaricare sull'appaltatore le conseguenze dell'inefficienza del sistema.

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 240-bis, primo comma, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (come modificato dall'art. 4, comma 2, lett. hh), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70) nella parte in cui prevede che: «L'importo complessivo delle riserve non può in ogni caso essere superiore al venti per cento dell'importo contrattuale», per contrasto con gli articoli 3, 24, 41 e 97 della Costituzione;

Sospende il procedimento;

Ordina alla Cancelleria di trasmettere gli atti alla Corte costituzionale, di notificare questa ordinanza alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché di comunicarla ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Lecco, 13 maggio 2019

Il Giudice: BOERCI

19C00282

N. 172

Ordinanza del 17 giugno 2019 del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto sul ricorso proposto da Telecom Italia spa contro Regione Veneto, Regione Veneto - Genio civile di Verona e Consorzio di bonifica Adige Po

Ambiente - Norme della Regione Veneto - Canoni per l'utilizzo del demanio idrico - Previsione che in caso di occupazione di beni del demanio idrico per l'installazione e fornitura di reti e per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, il soggetto richiedente è tenuto al pagamento dei canoni nella misura stabilita dalla Giunta regionale.

- Legge della Regione Veneto 13 aprile 2001, n. 11 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), art. 83, comma 4-*sexies*.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL VENETO

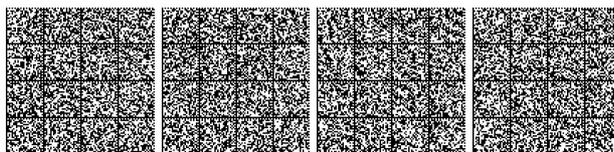
SEZIONE TERZA

ha pronunciato la presente ordinanza, sul ricorso numero di registro generale 499 del 2019, proposto da Telecom Italia S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Enzo Robaldo, Pietro Ferraris, Linda Faccini, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Linda Faccini in Venezia-Mestre, via Cesare Battisti n. 2;

Contro:

Regione Veneto - Genio civile di Verona non costituito in giudizio;

Regione del Veneto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Ezio Zanon, Emanuele Mio, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Ezio Zanon in Venezia, Cannaregio 23;



Nei confronti: Consorzio di Bonifica Adige Po non costituito in giudizio;

Per l'annullamento della nota del 12 marzo 2019, prot. 100127, comunicata in pari data, con cui la Regione Veneto, Genio civile di Verona, ha subordinato l'evasione dell'istanza presentata da Telecom in data 21 febbraio 2019 (pratica n. 9691/242) e tesa a conseguire il rinnovo della «concessione idraulica avente ad oggetto un fiancheggiamento telefonico del fiume Adige in Comune di Bussolengo» al pagamento di quanto asseritamente dovuto a titolo di canoni demaniali in forza dell'art. 10 della legge Reg. Veneto 14 dicembre 2018, n. 43 (doc. 9); di ogni atto presupposto, antecedente, consequenziale o comunque connesso, con particolare riferimento ad eventuali delibere o atti regolamentari regionali volti a disciplinare il richiesto canone demaniale, la sua entità e/o la modalità di riscossione;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione del Veneto;

Relatore nella Camera di consiglio del giorno 12 giugno 2019 il dott. Claudio Rovis e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato:

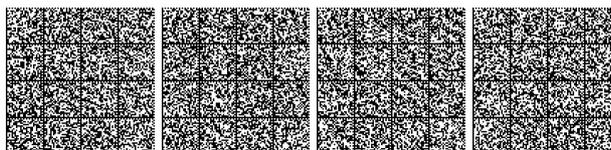
che con l'epigrafo gravame Telecom Italia S.p.A. (in prosieguo anche Telecom) ha impugnato il provvedimento con il quale la Regione ha espressamente subordinato il rinnovo della «concessione idraulica avente ad oggetto un fiancheggiamento telefonico del fiume Adige in Comune di Bussolengo» al pagamento dei canoni demaniali dovuti in forza dell'art. 83, comma 4-*sexies* della legge regionale n. 11/2001, introdotto dall'art. 10, I comma della legge regionale 14 dicembre 2018, n. 43 (alla stregua del quale «in caso di occupazione di beni del demanio idrico per l'installazione e fornitura di reti e per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, così come per la installazione e gestione di sottoservizi e di impianti di sostegno di servizi fuori suolo, il soggetto richiedente è tenuto al pagamento dei canoni nella misura stabilita dalla Giunta regionale ai sensi del comma 1, nonché al versamento degli altri oneri previsti dalla normativa vigente in materia»);

che parte ricorrente — che ritiene vessatoria l'imposizione di un canone per l'occupazione di beni del demanio idrico mediante cavi e strutture necessari per assicurare il pubblico servizio di cui al codice delle telecomunicazioni — ha dedotto l'illegittimità costituzionale della predetta norma;

che sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo, atteso che la presente controversia coinvolge la verifica dell'azione autoritativa dell'amministrazione in ordine al rapporto concessori o (nella specie si contesta nell'*an* la debenza del canone), con la duplice conseguenza della non riconducibilità della controversia alla giurisdizione ordinaria in materia di controversie «concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi» delle concessioni e della sussistenza della giurisdizione esclusiva amministrativa ai sensi dell'art. 133, I comma, lettera *b*) del c.p.a. (*cf.* CdS, V, 22 giugno 2018 che — in riforma di Tribunale amministrativo regionale Veneto, III, 13 novembre 2017 che, in relazione ad una questione esattamente sovrapponibile a quella attuale aveva dichiarato il difetto di giurisdizione a favore dell'AGO — ha dichiarato la giurisdizione del giudice amministrativo);

che il Collegio ritiene che la questione di costituzionalità dell'art. 83, comma 4-*sexies* della legge regionale n. 11/2001 sia rilevante e non manifestamente infondata. Rilevante perché la norma in esame, certamente applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio, è pacificamente impositiva del contestato onere economico, onere rispetto al quale la parte non potrebbe in alcun modo esimersi per ottenere la concessione di occupazione del bene demaniale; né la rilevanza della questione è esclusa dalla natura cautelare del giudizio nell'ambito del quale la questione di costituzionalità viene sollevata (*cf.* CdS, VI, ordinanza 2 febbraio 2012 n. 592). E non manifestamente infondata alla stregua delle considerazioni che seguono e della breve ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale in *subiecta materia*;

che ai sensi dell'art. 93, II comma del decreto legislativo n. 259/2003 — il codice delle telecomunicazioni è un *corpus* normativo speciale che, ovviamente, prevale (in ragione sia della sua specialità che della posteriorità) sulle disposizioni contenute nel decreto Bassanini (decreto legislativo n. 112/1998) che delega alle Regioni l'esercizio delle funzioni di polizia idraulica mediante atti permissivi dell'occupazione di aree a titolo oneroso ed obbliga contabilmente l'amministrazione regionale all'introito di un canone: sicché le Regioni devono esercitare il predetto potere entro i limiti sanciti dal codice delle telecomunicazioni — è fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di subordinare il rilascio dei titoli abilitativi per l'impianto di reti di telecomunicazioni a oneri diversi da quelli individuati dal legislatore statale ed estranei all'elencazione contenuta nello stesso art. 93. Laddove, in particolare, si tratti di eseguire interventi di installazione delle reti di TLC non è consentito alle amministrazioni di esigere prestazioni patrimoniali diverse e aggiuntive rispetto al pagamento della TOSAP o del COSAP, fermo restando l'onere degli operatori di tenere gli enti interessati indenni dalle spese necessarie (sotto ogni profilo, anche della sicurezza) per la sistemazione delle aree pubbliche coinvolte dagli interventi di installazione e manutenzione e di ripristinare a regola d'arte le aree medesime



nei tempi stabiliti dagli enti stessi (*cf.*, *ex pluribus*, CdS, III, 1° giugno 2016 n. 2335; Cass. civ., I, 3 settembre 2015 n. 17524; *idem*, 14 agosto 2014 n. 18004; *idem*, 30 giugno 2014 n. 14788; Tribunale amministrativo regionale l'Aquila, I, 25 giugno 2018 n. 254; Tribunale amministrativo regionale Toscana, I, 15 maggio 2018 n. 664; etc.);

che, in effetti, l'art. 93, II comma cit. — come, peraltro, interpretato autenticamente, con efficacia retroattiva, dall'art. 12, III comma del decreto legislativo n. 33/2016 (alla stregua del quale gli operatori che forniscono reti di comunicazione elettronica sono sottoposti unicamente alle tasse o ai canoni indicati nella menzionata disposizione) — è espressione di un principio fondamentale dell'ordinamento di settore delle telecomunicazioni, in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre a carico degli stessi ulteriori oneri o canoni, posto che, ove ciò non fosse, ogni singola Amministrazione dotata di potestà impositiva potrebbe liberamente prevedere obblighi pecuniari a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre regioni, per i quali tali obblighi potrebbero non essere imposti (*cf.* Cassazione civ., I, 10 gennaio 2017 n. 283 che richiama Corte costituzionale nn. 336/2005, 450/2006, 272/2010 e 47/2015, nonché CdS n. 2335/2016 cit.): sicché, la finalità della norma è anche quella di «tutela della concorrenza», *sub specie* di garanzia di parità di trattamento e di misure volte a non ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nel settore (*cf.* TAR Veneto, III, 17 settembre 2018 n. 890).

che, come anticipato, le suesposte considerazioni consentono di ritenere non manifestamente infondate le argomentazioni con cui Telecom ha invocato l'illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma IV-*sexies* della legge regionale n. 11/2001 aggiunto dall'art. 10, I comma della legge regionale n. 43/2018 (che assente l'imposizione di oneri finanziari ulteriori e/o diversi rispetto a quelli tassativamente previsti dalla legge statale) per violazione degli art. 3 (l'imposizione, attuata dalla Regione Veneto, del pagamento di un canone per l'occupazione di beni del demanio idrico da parte di cavi e di strutture necessari per assicurare il pubblico servizio di cui al codice delle telecomunicazioni, pagamento che invece potrebbe, in ipotesi, non essere richiesto da altre Regioni, comporta una evidente disparità di trattamento: *cf.* la sentenza 28 dicembre 2006 n. 450 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittima una legge della Regione Valle d'Aosta che imponeva degli oneri agli operatori del settore telefonico osservando, in particolare, che «questa Corte, con la sentenza n. 336 del 2005, ha già avuto modo di affermare che l'art. 93 del decreto legislativo n. 259 del 2003, richiamato dal ricorrente quale norma interposta, costituisce «espressione di un principio fondamentale, in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre, a carico degli stessi, oneri o canoni ...») e 117 (o ve il secondo comma attribuisce alla «potestà legislativa esclusiva» dello Stato la materia «trasversale» della «tutela della concorrenza», mentre il terzo comma inserisce la materia «ordinamento della comunicazione» nell'ambito della «potestà legislativa concorrente», in relazione a cui spetta comunque allo Stato la fissazione dei «principi fondamentali» tra i quali è, all'evidenza, quello fissato dal decreto legislativo n. 259/2003 che stabilisce quali possano essere gli oneri imposti ai soggetti esercenti il pubblico servizio di comunicazioni elettroniche: *cf.* le sentenze della Corte costituzionale 27 luglio 2005 n. 336 e 28 dicembre 2006 n. 450 cit. che hanno espresso un orientamento ribadito con le sentenze 22 luglio 2010 n. 272 e 26 marzo 2015 n. 47);

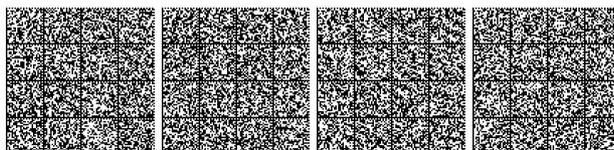
che, dunque, per le suesposte considerazioni appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma IV-*sexies* della legge n. 11/2001 in relazione agli articoli 3 e 117 della Costituzione;

che, per l'effetto, vanno trasmessi alla Corte costituzionale gli atti del giudizio sospeso con ordinanza pronunciata in data odierna.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Sezione terza), pronunciando sul ricorso in epigrafe, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3 e 117 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale di cui in parte motiva.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti, eventualmente anche archiviati in apposito CD, alla Corte costituzionale.



Dispone che a cura della segreteria della Sezione la presente ordinanza sia notificata alla Presidenza della Giunta regionale del Veneto, nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale del Veneto ed alle parti costituite.

Così deciso in Venezia nella Camera di consiglio del giorno 12 giugno 2019 con l'intervento dei magistrati:

Claudio Rovis, Presidente, estensore;

Marco Rinaldi, primo referendario;

Mara Spatuzzi, referendario.

Il Presidente, estensore: ROVIS

19C00283

N. 173

Ordinanza del 4 luglio 2019 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Artemide Global Service srl contro Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Previdenza e assistenza sociale - Integrazione salariale straordinaria - Procedimento - Previsione che, in caso di presentazione tardiva della domanda, il trattamento decorre dal trentesimo giorno successivo alla presentazione della domanda medesima.

- Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), art. 25, comma 3.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE TERZA BIS

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 6994 del 2016, integrato da motivi aggiunti, proposto da Soc. Artemide Global Service S.r.l., Silvia Rossi, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Gianlivio Fasciano, Luigi De Martino, con domicilio eletto presso lo studio Gianlivio Fasciano in Roma, piazza Farnese, 44;

contro il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento parziale del decreto 95032 del 24 febbraio 2016 di autorizzazione alla corresponsione del trattamento di integrazione salariale in favore dei dipendenti limitatamente al periodo 30 dicembre 2015 - 1° ottobre 2016.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

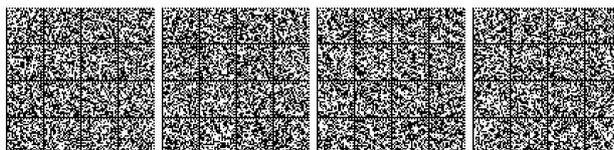
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 maggio 2018 e nelle Camere di consiglio dei giorni 25 settembre 2018, 6 novembre 2018 e 8 gennaio 2019 il dott. Alfonso Graziano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Con ricorso notificato in data 21 maggio 2016, la ricorrente, «Artemide Global Service s.r.l.», ha asserito di operare nel settore dei servizi di pulizia e delle attività ferroviarie.

In tale ambito il «Consorzio Stabile Miles» le ha affidato l'esecuzione dell'attività di pulizia del materiale rotabile per i lotti 1 e 2 ricadenti in diverse province della Regione Sicilia.

La ricorrente ha esposto altresì, che in data 22 settembre 2015, ha incontrato le Organizzazioni sindacali di categoria per discutere in ordine alle modalità di «passaggio di cantiere» di tutte le maestranze sino a quel momento impiegate dalla precedente agguindicataria, come previsto dall'art. 16-bis del CCNL delle Attività ferroviarie.



Nella medesima data, previo accordo con le parti sociali, la deducente «si è impegnata ad assorbire tutto il personale avente diritto, garantendo l'integrale applicazione del CCNL di categoria ed i relativi accordi sottoscritti in sede nazionale nonché alla riduzione oraria per effetto degli ammortizzatori sociali in atto alla data del passaggio».

In data 1° ottobre 2015 le parti hanno formalizzato le intese raggiunte in data 22 settembre 2015, stabilendo di: «sottoscrivere un contratto di solidarietà ai sensi e per gli effetti dell'art. 21, comma 1, lettera c) e comma 5 del decreto legislativo n. 148/2015 relativamente al personale impegnato nella Regione Sicilia per il periodo dal 2 ottobre 2015 al 1° ottobre 2016».

Il periodo di fruizione dei benefici di cui al «contratto di solidarietà difensivo» era quindi quello ricompreso tra il 2 ottobre 2015 e il 10 ottobre 2016, in virtù di quanto stabilito nell'accordo del 22 settembre 2015 e formalizzato il successivo 1° ottobre 2015.

La ricorrente, «Artemide Global Service s.r.l.», ha rilevato, inoltre, che con domanda presentata in data 30 novembre 2015, ha chiesto la fruizione del beneficio della solidarietà difensiva per il periodo 2 ottobre 2015 - 1° ottobre 2016.

Con decreto n. 95032 emesso e notificato in data 24 marzo 2016, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha provveduto nei modi di cui appresso: «per quanto premesso e richiamato è autorizzata, per il periodo dal 30 dicembre 2015 al 1° ottobre 2016, la corresponsione del trattamento di integrazione salariale in favore dei lavoratori dipendenti dalla s.r.l. Artemide Global Service».

La ricorrente ha lamentato, in ultimo, che con il menzionato decreto il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha differito la decorrenza del beneficio dal 2 ottobre 2015 al 30 dicembre 2015 ai sensi di quanto previsto dall'art. 25, comma 3, del decreto legislativo n. 148/2015. In corso di causa, la «Artemide Global Service s.r.l.», in persona del legale rappresentante *pro tempore*, ha depositato istanza *ex art. 55 c.p.a.*, a fronte della sopravvenuta modifica della normativa di cui all'art. 25 del decreto legislativo n. 148/2015 a seguito dell'emanazione dell'art. 2, primo comma, lettera b) del decreto legislativo dl 24 settembre 2016, n. 185), al fine di chiedere la sospensione della esecutività e della esecutorietà del provvedimento impugnato.

1.1. Si è costituito il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in persona del Ministro *pro tempore*, contestando ogni avverso dedotto.

Con ordinanza n. 324/2018 del 24 gennaio 2018, la Sezione ha accolto la domanda cautelare: «Ritenuto che vi siano i presupposti per concedere l'invocata misura cautelare in particolare sotto il profilo del danno grave e irreparabile; Ritenuto di fissare l'udienza pubblica al fine di una compiuta delibazione di tutte le questioni poste con il ricorso, ivi compresa la questione di legittimità costituzionale prospettata».

Alla pubblica udienza del 29 maggio 2018 sulle conclusioni delle parti il gravame è stato ritenuto in decisione.

Con sentenza n. 9403 del 17 settembre 2018 la Sezione respingeva i motivi 1, 2, 3, 4, 5 e 7 del ricorso, riservando a separata ordinanza la valutazione della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale prospettata e sollevata dalla parte ricorrente.

2. Orbene, al riguardo con il sesto motivo, scrutinato congiuntamente all'ottavo, la ricorrente solleva la questione della legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 3, decreto legislativo n. 148/2015 nella parte in cui stabilisce che «In caso di presentazione tardiva della domanda, il trattamento decorre dal trentesimo giorno successivo alla presentazione della domanda medesima».

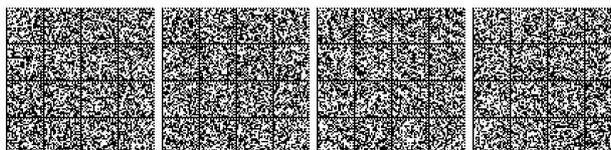
Per parte ricorrente tale disciplina delinea un trattamento peggiore rispetto a quello in precedenza statuito dall'art. 7 della legge n. 164/1975 a mente del quale in caso di presentazione dell'istanza oltre il termine indicato al comma precedente l'eventuale trattamento di integrazione salariale non potrà aver luogo per periodi anteriori di una settimana rispetto alla data di presentazione.

Il differente trattamento sanzionatorio non rinviene alcuna ragione pratica.

La norma appare alla deducente confliggente con gli articoli 2, 3, 36 e 97 della Costituzione atteso che, come illustrato al sesto motivo, scarica sull'impresa l'onere di sostenere i trattamenti di integrazione relativamente ai trenta giorni successivi alla presentazione dell'istanza.

La norma discrimina inoltre a detrimento della posizione delle imprese operanti nel settore degli appalti pubblici, le quali in forza della c.d. clausola sociale sono obbligate ad assumere i dipendenti delle imprese appaltatrici a cui subentrano.

2.1. Il Collegio ritiene, conviene anticipare, che la prospettata questione di infrazione costituzionale sia rilevante, in quanto il suo positivo scrutinio ad opera della Consulta imporrebbe l'accoglimento del ricorso, e non manifestamente infondata, per le ragioni che saranno esposte in separata ordinanza.



In caso di subentro infatti, l'impresa subentrante non è immediatamente titolare prima della formalizzazione del subentro, dei rapporti contrattuali di lavoro con i dipendenti dell'impresa precedente, per cui sarà costretta a procrastinare l'avvio e poi la formalizzazione degli accordi con le OO.SS. intesi alla richiesta del trattamento di integrazione, con la conseguenza, illogica e vessatoria, che per la fase antecedente al subentro il trattamento di integrazione dovrà gravare sull'imprenditore subentrante poiché l'intervento statale decorrerà dal trentesimo giorno successivo alla presentazione della domanda di integrazione.

3. L'illustrata questione di illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 3 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148 appare alla Sezione rilevante e non manifestamente infondata.

Sotto il primo ineludibile profilo, emerge a chiare note dalla scrutinata infondatezza degli esaminati primi cinque motivi di ricorso, respinti con sentenza n. 9403/2018, come in caso di accoglimento della rimessa questione di declaratoria di incostituzionalità dell'art. 25, comma 3, decreto legislativo cit. che ha costituito il fondamento giuridico del provvedimento impugnato, il Tribunale dovrà accogliere il gravame.

3.1. Sotto il concorrente profilo della non manifesta infondatezza della questione, va subito rimarcato come il meccanismo della posticipazione del trattamento di integrazione al periodo successivo al compimento del trentesimo giorno dalla presentazione dell'istanza prodotta oltre il termine prescritto, determini un'ingiustificata compressione della sfera privata del datore di lavoro, il quale dovrà sopportare i costi del trattamento integrativo per i trenta giorni antecedenti l'inizio del medesimo.

Siffatta sanzione al comportamento dell'impresa che ha presentato la domanda oltre il termine stabilito, che è di sette giorni dalla data di conclusione della procedura di consultazione sindacale ovvero dalla data di stipula dell'accordo collettivo aziendale, appare alla Sezione ingiustificatamente onerosa per l'impresa e rappresenta nella sostanza la risposta sanzionatoria dell'ordinamento al comportamento non puntuale dell'imprenditore che ha lasciato trascorrere il termine massimo di sette giorni fissato per la presentazione della domanda di sussidio.

Va tuttavia debitamente tenuto conto della ristrettezza dell'anzidetto termine di sette giorni, spirato il quale la presentazione tardiva dell'istanza comporta che il trattamento verrà riconosciuto solo per il periodo successivo al compimento del trentesimo giorno dalla stessa.

3.2. Ma in tal guisa si producono due conseguenze di non poco momento.

La prima è che viene scaricato sull'imprenditore il peso e l'onere della corresponsione ai dipendenti, del trattamento retributivo e previdenziale per i trenta giorni antecedenti alla concessione della provvidenza.

E ciò appare tanto più grave se si considera che in tal modo vengono frustrate le finalità stesse dell'istituto della cassa integrazione, che sono sociali ed assistenziali (Consiglio di Stato, Sez. VI, 22 aprile 2014, n. 2004; Tribunale amministrativo regionale Campania - Salerno, sez. I, 12 dicembre 2017, n. 1750; Tribunale regionale di giustizia amministrativa Trentino-Alto Adige, 4 novembre 2015, n. 432).

La risposta sanzionatoria dell'ordinamento si profila ancor più ingiusta ove si rifletta che essa interviene ai danni di un soggetto che versa già in condizioni di crisi aziendale, tanto da indurlo alla richiesta del pubblico sussidio. Di talché appare oltremodo illogico addossare al medesimo anche l'onere aggiuntivo di sopportare il carico della retribuzione e degli oneri riflessi dei lavoratori nel periodo non coperto dalla provvidenza.

3.3. L'altra e parallela conseguenza di cui si faceva cenno, insita nel delineato meccanismo di postdatazione dell'aiuto pubblico, è il sacrificio che lo stesso determina della sfera di libertà di iniziativa economica tutelata dall'art. 42 della Costituzione, atteso che viene scaricato sull'imprenditore datore di lavoro un onere che invece lo Stato riconosce, almeno provvisoriamente, come proprio, ma a far tempo dal trentesimo giorno successivo alla data di presentazione della domanda di aiuto.

Ma se viene positivamente delibata la sussistenza dei presupposti dell'aiuto, non si intravede la ragione per la quale siffatto onere debba gravare sul datore di lavoro solo perché l'istanza è stata prodotta, in ipotesi, l'ottavo giorno dalla conclusione dell'accordo sindacale.

4. Il che dà la stura ad un'ulteriore considerazione.

Stante l'illustrata angustia del termine di soli sette giorni dalla conclusione dell'accordo sindacale finalizzato alla richiesta di contributo, la sanzione della sua inosservanza anche di un solo giorno si profila sproporzionata e confligente con il principio di proporzionalità, che è poi un corollario di quello di ragionevolezza, che anche il legislatore è tenuto a rispettare.

Il principio di proporzionalità, di matrice comunitaria, riceve oggi indubbia copertura costituzionale ed è entrato a pieno titolo a far parte dei principi generali che debbono orientare l'azione della pubblica amministrazione.



La giurisprudenza ha anche di recente condivisibilmente puntualizzato che il «principio di proporzionalità che è corollario di quello di ragionevolezza e di parità di trattamento di situazioni uguali non solo avente rango costituzionale fondamentale, perché insito nell'art. 3 Cost., ma risultante anche espressamente ricompreso tra i principi dell'ordinamento comunitario e, di conseguenza, con pieno ingresso nel nostro ordinamento, in virtù del disposto del comma 1 dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990.» (T.A.R. Campania - Napoli, Sez. III, 10 novembre 2017, n. 5299), precisando altresì il «principio di proporzionalità della sanzione, che costituisce peraltro corollario di quello di ragionevolezza e di parità di trattamento, aventi rango costituzionale fondamentale.» (T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I, 3 luglio 2017, n. 7549).

Assodato dunque che il principio di proporzionalità ha rilievo e dignità costituzionale, va ricordato che lo stesso informa non solo l'attività della pubblica amministrazione, ma anche quella del legislatore, come si afferma nella giurisprudenza costituzionale.

4.1. Va segnalato al riguardo codesta sovrana Corte, a proposito degli articoli 866, 867 e 923 del Codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 che ricollegavano in virtù di un automatismo irragionevole e sproporzionato, la destituzione del militare per perdita del grado quale mera conseguenza della condanna comportante la pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici senza che la pubblica amministrazione dovesse valutare l'incidenza del comportamento posto in essere dal dipendente, sulla complessiva fiducia e sul rapporto di immedesimazione organica che lo lega all'Amministrazione.

Veniva dunque eluso il necessario il promovimento di un'inchiesta disciplinare con le correlate garanzie partecipative e difensive per l'incolpato; codesta Corte ha avuto occasione di individuare «il fondamentale canone di ragionevolezza e proporzionalità, a cui tutte le leggi debbono conformarsi» (Corte costituzionale, 15 dicembre 2016, n. 268).

Il principio di proporzionalità è violato nel caso di specie nella misura in cui l'art. 25, comma 3 del decreto legislativo n. 148/2015 sancisce anche per un solo giorno di ritardo rispetto al già ristretto termine di sette giorni dalla conclusione dell'accordo sindacale, nella presentazione della domanda di cassa integrazione straordinaria, si produce l'effetto di far decorrere l'aiuto solo a partire dal trentesimo giorno successivo alla data di presentazione dell'istanza.

Si è di recente condivisibilmente puntualizzato quanto allo spettro del principio di proporzionalità che «Il principio di proporzionalità investe lo stesso fondamento dei provvedimenti limitativi delle sfere giuridiche del cittadino ed assume, nell'ordinamento interno, lo stesso significato che ha nell'ordinamento eurocomune, alla luce della clausola di formale recezione ex art. 1, comma 1, legge n. 241 del 1990, come novellato dalla legge n. 15 del 2005;» (Consiglio di Stato, Sez. V, 16 agosto 2018, n. 4943).

4.2. Conviene rammentare che più di recente codesta sovrana Corte ha fatto applicazione del principio di proporzionalità proprio con riguardo ad una scelta legislativa che prevedeva e comminava la riduzione della quota del fondo per il trasporto pubblico locale spettante alla regione interessata nella misura del 20 per cento, anziché fino al 20 per cento, in applicazione «di una sanzione fissa per qualsiasi inadempimento, a prescindere dalla sua consistenza».

Si è statuito infatti che «È costituzionalmente illegittimo l'art. 39 decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, come convertito, nella parte in cui determina la riduzione della quota del fondo per il trasporto pubblico locale spettante alla regione interessata nella misura del 20 per cento, anziché fino al 20 per cento, in proporzione all'entità della mancata erogazione a ciascuna provincia e città metropolitana del rispettivo territorio delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite. La rigida previsione di una sanzione fissa per qualsiasi inadempimento, a prescindere dalla sua consistenza, non solo non è di per sé idonea a raggiungere i fini perseguiti — far sì che le regioni eroghino tempestivamente tutte le risorse per lo svolgimento delle funzioni da esse conferite a province e città metropolitane — ma può comportare un onere sproporzionato anche rispetto al loro raggiungimento» (Corte costituzionale, 27 giugno 2018, n. 137).

4.2.1. La valenza del divisato principio è stata da codesta Corte predicata anche in ambito penale, scrutinando la conformità a Costituzione del trattamento sanzionatorio operato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 e in particolare dell'art. 73, commi 1 e 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, testo unico in materia di stupefacenti, sollevate, in riferimento agli articoli 3, 25 e 27 della Costituzione laddove prevedono un non proporzionato trattamento sanzionatorio tra fattispecie in materia di stupefacenti.

La Consulta ha in quell'occasione rivolto un invito al legislatore proprio al rispetto del principio di proporzionalità, autorevolmente affermando che «tenuto conto dell'elevato numero dei giudizi, pendenti e definiti, aventi ad oggetto reati in materia di stupefacenti, non può non formularsi un pressante auspicio affinché il legislatore proceda rapidamente a soddisfare il principio di necessaria proporzionalità del trattamento sanzionatorio, risanando la frattura che separa le pene previste per i fatti lievi e per i fatti non lievi dai commi 5 e 1 dell'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990». (Corte costituzionale, 13 luglio 2017, n. 179).



4.3. Risulta pertanto acquisito nell'insegnamento di codesta Consulta che il principio di proporzionalità è un vincolo anche per il legislatore ordinario e deve ricevere osservanza onde scongiurare il rischio che si determinino reazioni ordinamentali di tipo o quanto meno della sostanza sanzionatorie a fronte di violazioni di scarsa consistenza di norme che stabiliscano adempimenti a carico dei soggetti dell'ordinamento.

Maggiormente proporzionata e ragionevole si prospettava invece la previgente disciplina di cui all'art. 7 della legge n. 164 del 20 maggio 1975, che stabiliva che «Qualora la domanda venga presentata dopo il termine indicato nel comma precedente, l'eventuale trattamento di integrazione salariale non potrà aver luogo per periodi anteriori di una settimana rispetto alla data di presentazione».

Lo spartiacque temporale era dunque costituito sempre dalla data della domanda, ma i relativi effetti non potevano retroagire ad oltre una settimana dalla stessa.

Viceversa secondo il meccanismo ingiusto e gravatorio dell'art. 25, comma 3 del decreto legislativo n. 148/2015, il periodo retributivo coperto dalla provvidenza pubblica decorrerà dalla scadenza del trentesimo giorno successivo alla data di presentazione dell'istanza.

4.1. Né è dato rinvenire nei lavori preparatori al varo del decreto legislativo n. 148/2015 alcuna ragione giustificatrice del censurato meccanismo di postdatazione della decorrenza dell'aiuto, apparendo dunque la sanzione apprestata dall'ordinamento anche a fronte di un solo giorno di ritardo rispetto all'angusto termine di sette giorni, quanto mai violativa del principio di ragionevolezza e proporzionalità scolpiti all'art. 3 della Carta fondamentale.

Si stenta invero ad individuare superiori ragioni di prevalente interesse pubblico militanti a supporto della trattata disposta sperequazione e sproporzione.

5. Del pari non senza rilievo è anche l'ulteriore profilo di discriminazione segnalato dalla parte ricorrente, relativamente alla posizione delle imprese appaltatrici di opere o lavori pubblici che versino in situazioni di crisi aziendale abilitante alla richiesta del sostegno integrativo pubblico.

Invero, va considerato che in caso di subentro di un appaltatore nella gestione di un servizio ovvero di un'opera pubblica in forza della c.d. clausola sociale, presente in tutti i contratti collettivi nazionali di lavoro e in virtù della quale l'impresa subentrante a seguito di gara pubblica è obbligata ad assumere alle sue dipendenze e per tutta la durata della commessa, i lavoratori dipendenti dell'impresa uscente, siccome il delineato meccanismo di postdatazione dell'aiuto comporta la sua decorrenza non immediata ma differita alla scadenza del trentesimo giorno successivo alla presentazione della domanda, ne deriva che l'impresa appaltatrice subentrante non può immediatamente porre in essere le misure integrative del salario, a differenza delle imprese che, essendo già titolari delle posizioni giuridiche datoriali nei confronti dei propri dipendenti, possono anticipare le trattative sindacali e gli accordi negoziali.

Ne consegue la violazione del principio di uguaglianza a detrimento delle imprese appaltatrici subentranti.

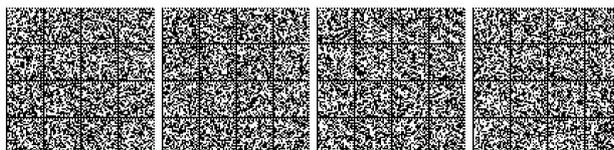
In definitiva, alla luce delle considerazioni tutte fin qui svolte, la prospettata questione di legittimità costituzionale si profila rilevante e non manifestamente infondata e impone di sollevare la stessa innanzi a codesta Corte formalmente rilevando il contrasto dell'art. 25, comma 3 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148 nella parte in cui stabilisce che in caso di presentazione della domanda di integrazione salariale straordinaria oltre il prescritto termine il trattamento decorre solo dalla scadenza e del trentesimo giorno dalla presentazione dell'istanza, con gli articoli 3 e 41 della Costituzione e con il principio di ragionevolezza e proporzionalità.

Sul fondamento delle argomentazioni che precedono ed alla stregua della rilevanza e della reputata non manifesta infondatezza della questione prospettata, si rimette la sua definizione alla Corte costituzionale con sospensione del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis), letto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3 e 41 della Costituzione e per contrasto con essi, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 3 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148 nella parte in cui stabilisce che in caso di presentazione della domanda di integrazione salariale straordinaria oltre il prescritto termine il trattamento decorre solo dalla scadenza e del trentesimo giorno dalla presentazione dell'istanza, con gli articoli 3 e 41 della Costituzione e con il principio di ragionevolezza e proporzionalità.

Sospende medio tempore il presente giudizio con rinvio al definitivo per ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite.



Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della segreteria del Tribunale, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della conseguente pronuncia della Corte costituzionale decorre il termine perentorio di mesi sei per la riassunzione in questa sede del giudizio medio tempore con la presente ordinanza sospeso.

Così deciso in Roma nelle Camere di consiglio dei giorni 29 maggio 2018, 25 settembre 2018, 6 novembre 2018 e 8 gennaio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente;
Alfonso Graziano, consigliere, estensore;
Raffaele Tuccillo, primo refendario.

Il Presidente: SAVOIA

L'estensore: GRAZIANO

19C00284

N. 174

Ordinanza del 29 luglio 2019 della Corte dei conti - Sez. riunite per il Trentino-Alto Adige/Südtirol nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento per l'esercizio finanziario 2018

Responsabilità amministrativa e contabile - Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Rimborso delle spese legali sostenute dai dipendenti provinciali per la difesa nei giudizi, civili, penali e contabili in relazione a fatti o cause di servizio - Applicazione anche al Presidente della Giunta e agli assessori, per fatti o cause connessi all'adempimento del proprio mandato e all'esercizio delle proprie pubbliche funzioni, e ai componenti esterni di commissioni o comitati istituiti presso la Provincia - Individuazione dei presupposti e delle modalità per il riconoscimento del rimborso.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 29 aprile 1983, n. 12 (Nuovo ordinamento dei servizi e del personale della Provincia autonoma di Trento), art. 92; legge della Provincia autonoma di Trento 27 agosto 1999, n. 3 (Misure collegate per l'assestamento del bilancio per l'anno 1999), art. 18.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE PER IL TRENTINO-ALTO ADIGE/SÜDTIROL

presiedute dal Presidente Angelo Buscema e composte dai magistrati:

Anna Maria Rita Lentini, Presidente di sezione;
Josef Hermann Rössler, Presidente di sezione;
Alessandro Pallaoro, consigliere;
Tullio Ferrari, consigliere;
Massimo Agliocchi, primo referendario (relatore);
Alessia Di Gregorio, primo referendario (relatore),

ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento per l'esercizio finanziario 2018.

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



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

Visti gli articoli 3, 81, 97, 117, secondo comma, lettera *l*) e 119, primo comma, della Costituzione;

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

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

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

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

Visto l'art. 92 della legge provinciale 29 aprile 1983, n. 12, così come sostituito dall'art. 35 della legge provinciale 24 gennaio 1992, n. 5, modificato dall'art. 14 della legge provinciale 19 maggio 1992, n. 15 e integrato dall'art. 15 della legge provinciale 7 agosto 1995, n. 8;

Visto l'art. 18 della legge provinciale 27 agosto 1999, n. 3, come modificato dall'art. 28, comma 1, della legge provinciale 22 aprile 2014, n. 1 e integrato dall'art. 18, comma 1, della legge provinciale 3 agosto 2018, n. 15;

Visto l'art. 3, comma 2-*bis*, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 639 del 20 dicembre 1996;

Visto l'art. 18, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135;

Visto l'art. 10-*bis*, comma 10, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, nel testo convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248;

Visti gli articoli 31, comma 2, e 110, comma 7, del codice di giustizia contabile, approvato con il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174;

Vista la nota prot. n. 295 del 20 febbraio 2019 del magistrato istruttore della Sezione di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, inviata alla Provincia autonoma di Trento;

Vista la nota prot. n. 41855 del 3 aprile 2019, con la quale la Provincia autonoma di Trento ha fornito gli elementi istruttori richiesti;

Vista la nota prot. n. 289102 del 7 maggio 2019, con la quale la Provincia autonoma di Trento ha trasmesso alla Corte dei conti il rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018, completo del conto economico e dello stato patrimoniale, unitamente alla relazione sulla gestione;

Vista la nota prot. n. 1488 del 17 maggio 2019 del magistrato istruttore della Sezione di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, inviata alla Provincia autonoma di Trento, con cui è stato chiesto un supplemento istruttorio;

Vista la nota prot. n. 321336 del 21 maggio 2019, con la quale la Provincia autonoma di Trento ha trasmesso la documentazione richiesta;

Vista l'ordinanza n. 2/SS.RR./2019 del 6 giugno 2019 del Presidente delle Sezioni riunite per la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, che fissa l'adunanza per il giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento per il giorno 28 giugno 2019;

Visto il decreto n. 5/SSRR/2019 del 6 giugno 2019 con cui il Presidente delle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol ha convocato per il 19 giugno 2019 la Camera di consiglio per discutere in contraddittorio con la Provincia le osservazioni dei magistrati istruttori;

Vista la nota n. 1619 del 6 giugno 2019 della Sezione di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, con la quale è stata trasmessa alla Provincia, al Collegio dei revisori e alla Procura regionale della Corte dei conti di Trento la sintesi delle osservazioni sugli esiti istruttori, per le eventuali precisazioni e controdeduzioni;

Viste le osservazioni dell'Amministrazione provinciale trasmesse con nota del Presidente prot. n. 380409 del 13 giugno 2019;

Vista la deliberazione n. 51/2019/FRG del 17 giugno 2019, con la quale la Sezione di controllo per il Trentino Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, ha approvato gli esiti dell'attività istruttorio finalizzata al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento per l'esercizio finanziario 2018 e ne ha ordinato la trasmissione alle Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol;



Vista la nota prot. n. 38 del 18 giugno 2019 della Sezione di Controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, con la quale è stata trasmessa la deliberazione n. 51/2019/FRG del 17 giugno 2019 alla Provincia autonoma di Trento, al Collegio dei revisori e alla Procura regionale della Corte dei conti di Trento;

Visto il resoconto della riunione camerale del 19 giugno 2019, alla quale sono comparsi i rappresentanti dell'Amministrazione provinciale, il Collegio dei revisori e la Procura regionale della Corte dei conti di Trento;

Vista la memoria della Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, depositata in data 27 giugno 2019;

Vista la decisione n. 4/PARI/2019 con cui le Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol hanno parificato, parzialmente, il rendiconto per l'esercizio finanziario 2018 della Provincia autonoma di Trento;

Uditi, alla pubblica adunanza del 28 giugno 2019, i relatori, il Procuratore regionale e il Presidente della Giunta provinciale.

Ritenuto in fatto

Con nota prot. n. 295 del 20 febbraio 2019, il magistrato istruttore ha instaurato regolare contraddittorio con la Provincia autonoma di Trento, ai fini del giudizio di parificazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2018. In particolare, è stato formulato il seguente quesito istruttorio: «indicare il totale degli impegni e dei pagamenti (competenza e residui) per capitolo di bilancio dei rimborsi, ai sensi della vigente normativa provinciale, per spese legali, peritali e di giustizia sostenute dai soggetti aventi diritto coinvolti per fatti o cause di servizio in procedimenti penali, civili, amministrativi e contabili, specificando gli importi liquidati distintamente per tipologia di giudizio e precisando se trattasi di spese sostenute per la difesa nelle fasi preliminari di detti giudizi, se gli stessi si siano conclusi senza ricognizione definitiva di alcuna responsabilità a seguito di condono o prescrizione o proscioglimento o archiviazione o amnistia intervenuta prima di esaurito accertamento giudiziale del reato, o se trattasi di giudizi conclusi con accertamento di colpa lieve o sia stata disposta la compensazione delle spese».

La Provincia autonoma, con nota prot. n. 41855 del 3 aprile 2019, ha fornito gli elementi richiesti, trasmettendo una relazione sulla citata normativa provinciale inerente al rimborso delle spese legali a favore di dipendenti e amministratori e una tabella analitica recante il dettaglio degli importi rifusi nell'esercizio 2018.

Con nota prot. n. 289102 del 7 maggio 2019 il Presidente della Provincia autonoma di Trento ha trasmesso alla Sezione di controllo di Trento, ai fini della parifica, il rendiconto generale della Provincia per l'esercizio 2018 e relativi allegati approvato con delibera n. 516 dalla Giunta provinciale nella seduta del 19 aprile 2019.

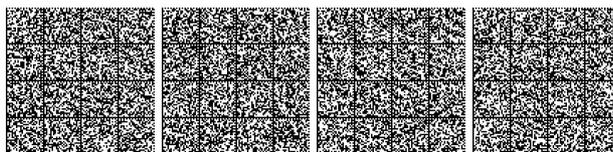
Con successivo supplemento istruttorio (nota prot. n. 1488 del 17 maggio 2019), il magistrato istruttore ha chiesto la trasmissione dei provvedimenti di liquidazione delle spese legali rimborsate ai singoli dipendenti. L'Amministrazione ha inviato la documentazione richiesta con nota prot. n. 321336 del 21 maggio 2019.

L'esame della documentazione inviata dalla Provincia ha consentito di evidenziare che, nel corso dell'esercizio finanziario 2018, sono state impegnate e pagate sul capitolo di spesa n. 151750-003 risorse per euro 188.145,75 a titolo di rimborso spese legali al personale dipendente in forza di quanto disposto dall'art. 92 della legge provinciale 29 aprile 1983, n. 12 e s.m., e dell'art. 18 della legge provinciale 27 agosto 1999, n. 3 e s.m. L'art. 92 della l.p. n. 12/1983 e s.m. («Rimborso spese legali») dispone quanto segue:

«1. La Provincia rimborsa le spese legali, peritali e di giustizia sostenute dai propri dipendenti per la difesa nei giudizi civili, penali e contabili nei quali siano stati coinvolti per fatti o cause di servizio, salvo rivalsa nei casi di condanna per azioni od omissioni commesse con dolo o colpa grave dell'imputato o convenuto in giudizio.

1-bis. Qualora dalla sentenza di condanna intervenuta nei giudizi penali e contabili di cui al comma 1 non risulti il grado di colpa, per l'accertamento della sussistenza del requisito della colpa grave al fine di disporre il rimborso delle spese legali o la conseguente rivalsa, la Giunta provinciale si avvale di una apposita commissione composta da tre membri particolarmente qualificati nel settore giuridico e legale che esprime proposte motivate per tale scopo. La medesima commissione opera anche nel caso in cui la sentenza sia in parte di condanna e di parte di assoluzione per proporre alla Giunta provinciale se ed in che proporzione debba avere luogo la rivalsa di cui al comma 1. A tutti i componenti della commissione che esercitano la professione di avvocato sono corrisposti i compensi stabiliti ai sensi dell'art. 57 del regio D.L. 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore).

2. Il rimborso delle spese legali è limitato a quelle sostenute per un solo difensore e per non più di due consulenti tecnici, detratto quanto liquidato a favore del dipendente nel giudizio civile, penale e contabile o quanto riconosciutogli da un'eventuale assicurazione. Per il giudizio davanti alla Corte di cassazione sono rimborsate le spese legali sostenute fino a due difensori.



3. Il rimborso delle spese legali può aver luogo anche allorquando il dipendente abbia usufruito dell'amnistia intervenuta prima dell'esaurito accertamento giurisdizionale del reato ovvero in caso di accertata prescrizione del reato.

4. Per il rimborso delle spese legali indicate al comma 2 e per la loro eventuale anticipazione, prima dell'udienza dell'ulteriore grado di giudizio, il dipendente comunica e trasmette all'avvocatura della Provincia i documenti giustificativi e, in ogni caso a pena di decadenza, la parcella del giudizio concluso. La Giunta provinciale delibera il rimborso delle spese legali sostenute.

5. Le norme di cui ai precedenti commi si applicano anche al presidente della Giunta provinciale ed agli assessori provinciali che siano coinvolti in giudizi civili, penali e contabili per fatti o cause connessi all'adempimento del proprio mandato e all'esercizio delle proprie pubbliche funzioni, nonché ai loro delegati che siano coinvolti in analoghi giudizi per fatti o cause connessi all'esercizio delle pubbliche funzioni delegate, purché lo specifico atto di delega sia previsto da vigenti disposizioni di legge.

5-bis. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche per i provvedimenti disciplinari nei quali i dipendenti della Provincia siano coinvolti per iniziativa di organi esterni all'amministrazione provinciale quando la legge prescriva l'obbligo dell'assistenza tecnico-legale di un difensore.

5-ter. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche ai componenti, che non appartengano all'amministrazione, di commissioni o comitati comunque denominati istituiti presso la Provincia. Quest'articolo si applica anche ai procedimenti per l'irrogazione di sanzioni previste dall'art. 145 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), avviati nei confronti di personale dipendente nominato dalla Provincia ai sensi della normativa provinciale che ha svolto tali compiti, in base a disposizioni di servizio, in orario di lavoro o comunque come obbligo di servizio».

Inoltre, l'art. 18 della l.p. n. 3/1999 e s.m., recante norma di interpretazione autentica del riportato art. 92 della l.p. n. 12/1983, dispone quanto segue:

«1. L'art. 92, comma 1, della legge provinciale 29 aprile 1983, n. 12, come da ultimo modificato dall'art. 16 della legge provinciale 11 settembre 1998, n. 10, s'interpreta nel senso di riconoscere il rimborso anche delle spese legali, peritali e di giustizia sostenute per la difesa nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili; s'interpreta, inoltre, nel senso che il rimborso delle spese legali è riconosciuto anche nei casi in cui è stata disposta l'archiviazione del procedimento penale o del procedimento volto all'accertamento della responsabilità amministrativa o contabile.

1-bis. Ai fini dei rimborsi disposti ai sensi dei commi 1 e *1-bis* dell'art. 92 della legge provinciale n. 12 del 1983 è acquisito il parere del competente consiglio dell'ordine degli avvocati, reso ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera l), della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense).

2. Agli oneri derivanti dall'applicazione di questi articolo si provvede secondo le modalità indicate nell'allegata tabella D.».

Sulla base di tale tessuto normativo, nell'esercizio finanziario 2018, la Provincia autonoma di Trento ha erogato euro 188.145,75 a titolo di rimborso delle spese legali sostenute dai dipendenti in procedimenti penali e contabili. Di detta spesa complessiva pari a euro 188.145,75, l'importo di euro 146.176,08 si riferisce, nello specifico, al rimborso degli oneri sostenuti nell'ambito di procedimenti contabili archiviati ai sensi dell'art. 69 c.g.c. sia a giudizi di responsabilità amministrativo — contabili conclusi con pronunce di rito, per loro natura non definitive e prive di una statuizione di assoluzione dei convenuti, nelle quali è stato altresì chiaramente affermato dal giudice che nulla è dovuto per le spese di giudizio poiché — ai sensi dell'art. 10-*bis*, comma 10, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 — la liquidazione delle spese ai fini del rimborso da parte dell'amministrazione di appartenenza va disposta solo in caso di proscioglimento nel merito del convenuto, con esclusione di tutti gli altri casi.

Le summenzionate erogazioni per l'importo di euro 146.176,08 appaiono illegittime in ragione della sospetta illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui ai citati articoli, in quanto in contrasto con gli articoli 3, 81, 97, 103, comma 2, 117, comma 2, lettera l), e 119, comma 1 della Costituzione.

Il magistrato istruttore ha rappresentato, in sede di giudizio di parificazione, quanto segue:

«Con riferimento alle disposizioni dettate in materia di personale, suscita forti perplessità il mantenimento nel sistema ordinamentale della Provincia delle disposizioni recate dall'art. 92 della l.p. 29 aprile 1983, n. 12 (così come sostituito dall'art. 35 della l.p. 24 gennaio 1992, n. 5, modificato dall'art. 14 della l.p. 19 maggio 1992, n. 15 e integrato dall'art. 15 della l.p. 7 agosto 1995, n. 8) e dall'art. 18 della l.p. 27 agosto 1999, n. 3 (comma così modificato dall'art. 28, comma 1, della l.p. 22 aprile 2014, n. 1), in materia di rimborso delle spese legali. Dette disposizioni prevedono, infatti, che «La Provincia rimborsa le spese legali, peritali e di giustizia sostenute dai propri dipendenti per la difesa nei giudizi civili, penali e contabili nei quali siano stati coinvolti per fatti o cause di servizio» (art. 92, comma 1, l.p. n. 12/1983), anche allorquando «il dipendente abbia usufruito dell'amnistia intervenuta prima dell'esau-



rito accertamento giurisdizionale del reato ovvero in caso di accertata prescrizione del reato» (comma 3). Inoltre, la medesima norma contempla al comma 1-bis un peculiare meccanismo che rimette a un'apposita commissione nominata dalla Giunta provinciale «l'accertamento della sussistenza del requisito della colpa grave» «qualora dalla sentenza di condanna intervenuta nei giudizi penali e contabili di cui al comma 1 non risulti il grado di colpa» ed estende, al comma 5-ter, l'applicazione delle disposizioni in esso recate anche «ai componenti, che non appartengano all'amministrazione, di commissioni o comitati comunque denominati istituiti presso la Provincia». Inoltre, l'art. 18 della l.p. n. 3/99 riconosce il rimborso anche delle spese «sostenute per la difesa nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili [...] anche nei casi in cui è stata disposta l'archiviazione del procedimento [...] volto all'accertamento della responsabilità amministrativa o contabile».

Alla stregua di quanto appena esposto risulta delineata una disciplina difforme rispetto a quella vigente nell'ordinamento nazionale, ove il rimborso delle spese legali ai dipendenti coinvolti per fatti di servizio in procedimenti penali e contabili trova la propria regolamentazione nel decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543 (convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639), nel decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67 (convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 1997, n. 135) e nel decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248). Inoltre, il Codice di giustizia contabile (di cui all'Allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174) disciplina espressamente la materia all'art. 31, secondo il quale «Con la sentenza che esclude definitivamente la responsabilità amministrativa per accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave, il giudice non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e liquida, a carico dell'amministrazione di appartenenza, l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa».

La disciplina nazionale richiede, quindi, quale presupposto indefettibile per il rimborso delle spese legali una sentenza di pieno e definitivo proscioglimento nel merito, con la conseguenza di ritenere preclusa ogni possibilità di rimborso delle spese legali nel caso di proscioglimento per amnistia, per prescrizione e nelle ipotesi di archiviazione nell'ambito del procedimento contabile (cfr. Sezioni riunite in sede giurisdizionale, sentenza n. 3 del 27 giugno 2008; Sezione giurisdizionale Puglia, n. 676 del 23 settembre 2002; Sezione giurisdizionale Marche, n. 236 del 20 agosto 2009; Sezione giurisdizionale Piemonte, n. 179 del 27 maggio 2019).

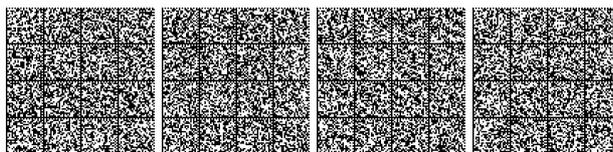
La normativa provinciale prima citata disciplina le fattispecie di rimborso delle spese legali sostenute dai dipendenti provinciali in materie («giustizia amministrativa» e «ordinamento civile») di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione; per di più detta regolamentazione si pone in palese contrasto con il quadro ordinamentale nazionale, le cui ipotesi sono «indicative proprio della specificità del beneficio, e non già della "generalità" dello stesso» (Consiglio di Stato, Sez. Quarta, 26 novembre 2009, n. 7439).(1)

In forza delle citate disposizioni provinciali è stato impegnato e pagato l'ammontare complessivo di euro 188.145,75, dei quali l'importo di euro 146.176,08 si riferisce al rimborso di spese sostenute nell'ambito sia di procedimenti contabili archiviati ai sensi dell'art. 69 c.g.c. sia di giudizi di responsabilità amministrativo-contabili conclusi con pronunce di rito (rese nell'ambito di giudizi di responsabilità, promossi con atti di citazione rinnovati a seguito della sentenza n. 12 del 15 aprile 2015 della Sezione giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento(2)), con le quali è stato chiaramente statuito che «nulla è dovuto per le spese di giudizio poiché «l'art. 10-bis, comma 10, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, [...], stabilisce espressamente che la liquidazione delle spese ai fini del rimborso da parte dell'amministrazione di appartenenza va disposta solo in caso di proscioglimento nel merito del convenuto, con esclusione di tutti gli altri casi (Sezione III Appello, n. 565 del 17 settembre 2010; n. 127 del 6 aprile 2016; ...)» (Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Trento, sentenza n. 29 del 6 luglio 2016) o che «non è consentito provvedere alla liquidazione delle spese di difesa in favore dei convenuti, ai fini del rimborso da parte dell'Amministrazione di appartenenza» (Sezione giurisdizionale Trento, sentenza n. 23 del 7 luglio 2016).

In relazione alle criticità prospettate in sede di sintesi degli esiti istruttori, l'Amministrazione ha, in primo luogo, replicato che l'istituto in questione non attiene alla materia di competenza legislativa esclusiva statale dell'ordinamento civile e della giustizia amministrativa ex art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione, bensì rientra nella materia dello «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto», rispetto alla quale la Provincia autonoma

(1) «La giurisprudenza ha più volte messo in luce, come del resto desumibile, dal dettato normativa, che nel nostro ordinamento non si ravvisa un principio generale che consenta di affermare, indipendentemente dalla fonte normativa settoriale e a prescindere dai limiti in cui il diritto viene confermato, l'esistenza di un generalizzato diritto al rimborso di tali spese. Difatti, l'assunzione dell'onere della spesa per l'assistenza legale ai dipendenti degli enti locali non è un atto dovuto, né tantomeno automatico, ma è conseguenza di alcuni presupposti che devono sussistere e di rigorose valutazioni che l'ente è tenuto a fare, anche ai fini di una trasparente, efficace ed efficiente amministrazione delle risorse pubbliche economiche», Corte dei conti, Terza sezione centrale d'appello, sentenza n. 18 del 13 febbraio 2019.

(2) Con la citata sentenza n. 12 del 2015, la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti di Trento aveva disposto «che il pubblico ministero provveda a rinnovare la citazione — ovvero le distinte citazioni in relazione a ciascuna fattispecie dannosa individuata [...] — spese al definitivo».



di Trento, ai sensi dell'art. 8, comma 1, n. 1), dello Statuto speciale di autonomia, esercita una competenza legislativa primaria. «In particolare», continua la Provincia «in attuazione di questa competenza legislativa primaria, il legislatore provinciale ha dettato una disciplina del rapporto di servizio o di impiego, intercorrente tra la Provincia ed i propri dipendenti [e] il rimborso delle spese legali è un istituto che attiene al rapporto di servizio [...], rispetto al quale, pertanto, la Provincia autonoma esercita la ridetta competenza legislativa primaria».

In secondo luogo, l'Amministrazione ha sostenuto che «l'istituto del rimborso delle spese legali non incide in alcun modo sulla disciplina della liquidazione delle spese operata dal giudice nell'ambito del giudizio in cui il dipendente provinciale è stato coinvolto. [...] L'istituto del rimborso delle spese legali quale disciplinato dal legislatore provinciale non sostituisce e non modifica la liquidazione giudiziale delle spese, ma ne tiene conto ai soli fini della concreta quantificazione del rimborso [...]. In altri termini, nel caso in cui le spese liquidate in via giudiziale sono inferiori a quelle effettivamente sostenute dal dipendente provinciale per curare la propria difesa in giudizio, la disciplina provinciale garantisce il rimborso delle spese legali sostenute dal dipendente per la parte eccedente il *quantum* liquidato dal giudice, purché debitamente documentate (cfr. art. 92, comma 4, della l.p. n. 12/1983); diversamente, quando le spese liquidate dal giudice sono superiori o uguali a quelle effettivamente sostenute dal dipendente, la Provincia procede al rimborso nella misura riconosciuta in sentenza».

Da ultimo, in relazione alla conformità della disciplina provinciale rispetto al dettato costituzionale, l'Amministrazione ha precisato «come il Governo non abbia mai sollevato alcuna questione di legittimità costituzionale rispetto all'art. 92 della legge provinciale 29 aprile 1983, n. 12».(3)

Permangono, in conclusione, le criticità evidenziate, ritenendo che le disposizioni recate dall'art. 92 della l.p. 29 aprile 1983, n. 12 e dall'art. 18 della l.p. 27 agosto 1999, n. 3 eccedano dalle competenze statutarie, violando la competenza attribuita allo Stato in materia di ordinamento civile e giustizia amministrativa di cui all'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione, e contrastando altresì con i parametri costituzionali di cui agli articoli 3, 81, 97 e 119, comma 1, della Costituzione (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 19 del 2014(4)).

Si dubita, pertanto, della legittimità degli impegni assunti e dei pagamenti riferiti al capitolo di spesa n. 151750-003 (per un importo complessivo di euro 146.176,08), a titolo di rimborso delle spese legali relative a procedimenti contabili conclusi con provvedimento di archiviazione o definiti con sentenze di mero rito che escludevano il diritto dei convenuti al ristoro delle spese sostenute».

La materia del rimborso delle spese legali ai dipendenti e agli amministratori appare riconducibile alla legislazione esclusiva dello Stato, ai sensi della lettera l) dell'art. 117, comma 2, della Costituzione, che individua il seguente ambito normativo: «giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa».

Queste Sezioni riunite, nel giudizio di parifica del capitolo di spesa n. 151750-003, devono decidere dell'applicazione di norme di leggi provinciali, della cui legittimità costituzionale si dubita.

Qualora, infatti, fosse acclarata l'illegittimità costituzionale delle norme provinciali sopra richiamate, rilevanti ai fini del bilancio provinciale, le corresponsioni dei relativi importi a dipendenti provinciali risulterebbero prive di copertura normativa sostanziale, con possibilità di non parificare il relativo capitolo.

Le indicate criticità sono state rappresentate da queste Sezioni riunite alla Provincia autonoma di Trento anche nel corso dell'udienza camerale, svoltasi il 19 giugno 2019 con la partecipazione del procuratore regionale.

La Procura, intervenendo nella predetta udienza camerale, ha chiesto all'Amministrazione chiarimenti al riguardo, sollevando perplessità sulla legittimità costituzionale delle ridette norme provinciali.

Inoltre, la Procura, in data 27 giugno 2019, ha depositato memoria conclusionale, con cui ha chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 92, commi 1, 3 e 5-ter della legge provinciale n. 12/1983 e dell'art. 18 della legge provinciale n. 3/1999, in relazione ai parametri costituzionali di cui agli articoli 81 e 117, comma 2, lettera l) della Costituzione.

(3) La mancata impugnazione in via principale di norme delle regioni o delle province autonome non preclude la possibilità per la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti, di sollevare questioni di legittimità costituzionale, giacché — come ha chiarito la Corte costituzionale con la sentenza del 6 giugno 2019, n. 138 «Ove sia la legge stessa a pregiudicare principi di rango costituzionale, l'unica via da percorrere per il giudice della parificazione rimane proprio il ricorso all'incidente di costituzionalità. [...] A favore di tale conclusione concorrono due distinte ma complementari concause: a) gli interessi erariali alla corretta spendita delle risorse pubbliche [...] non hanno, di regola, uno specifico portatore in grado di farli valere processualmente in modo diretto; b) le disposizioni contestate non sono state impuginate nei termini dal Governo, unico soggetto abilitato a far valere direttamente l'invasione di materie di competenza legislativa statale, divenendo intangibili per effetto della decorrenza dei predetti termini e della decadenza conseguentemente maturata».

(4) Con la sentenza n. 19 del 2014 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma della Provincia autonoma di Bolzano, che consentiva all'amministrazione provinciale di rimborsare le spese legali sostenute dal dipendente disattendendo la statuizione di compensazione delle spese processuali disposta dal giudice contabile. Il Giudice delle leggi ha, infatti, ritenuto che con l'impugnata disposizione provinciale «incidendo sulla materia «ordinamento civile» e «giustizia amministrativa», si disciplina, peraltro in senso difforme dalla normativa statale, il regime delle condizioni alla presenza delle quali le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza eccedendo dalle competenze statutarie».



Nella pubblica udienza del 28 giugno 2019 si è celebrato il giudizio di parificazione e il contraddittorio si è svolto con l'intervento del magistrato relatore, della Procura regionale, che ha confermato oralmente le conclusioni scritte, e del Presidente della Giunta provinciale.

Con la decisione n. 4/PARI/2019 di pari data è stato parificato il rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento per l'esercizio 2018, approvato dalla Giunta provinciale in data 19 aprile 2019 con deliberazione n. 516, ad eccezione, per quel che in questa sede rileva, del capitolo 151750-003 (per un importo complessivo di euro 146.176,08), sospendendo il giudizio di parifica al fine di sollevare pregiudizialmente questione di legittimità costituzionale, in riferimento ai parametri stabiliti dagli articoli 3, 81, 97, 103, comma 2, 117, comma 2, lettera l) e 119, comma 1, della Costituzione, dell'art. 92 della legge provinciale 29 aprile 1983, n. 12 e s.m. e dell'art. 18 della legge provinciale 27 agosto 1999, n. 3 e s.m.

Considerato in diritto

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

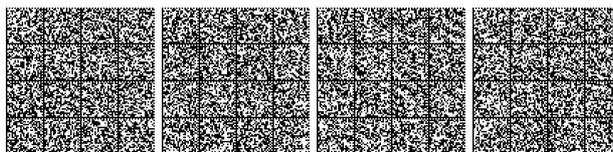
Al giudizio di parificazione del rendiconto si applicano le disposizioni di cui all'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, secondo cui «Il rendiconto generale della regione è parificato dalla sezione regionale di controllo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

Gli articoli del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti richiamati si riferiscono alla parifica del rendiconto generale dello Stato e disciplinano la procedura del giudizio di parificazione (art. 40), il profilo contenutistico (art. 39) e la contestualizzazione dell'attività di parifica con una relazione sul rendiconto (art. 41). Nel corso del giudizio di parifica le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, quali in questa speciale composizione le Sezioni riunite regionali, vale a dire il collegio composto dalle Sezioni di controllo delle Province di Trento e di Bolzano in adunanza congiunta, svolgono il ruolo di «garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico che il legislatore ha attribuito alla Corte dei conti e che è stato confermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 60/2013, nella quale, in linea con la pregressa giurisprudenza, è stato ribadito che «alla Corte dei conti è attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (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, come puntualizza l'art. 1, comma 1, del citato decreto-legge n. 174/2012, con riferimento al giudizio di parifica, «al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di Governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, le disposizioni del presente articolo sono volte ad adeguare, ai sensi degli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione, il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni di cui all'art. 3, comma 5, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e all'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni».

2. Nel corso dell'esame del conto del bilancio del rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento per l'esercizio 2018, il magistrato istruttore si è soffermato sulla verifica della spesa del personale, con particolare attenzione ai rimborsi delle spese legali ai dipendenti provinciali in occasione di giudizi civili, penali e contabili.

Dalle risultanze contabili è emerso che nel 2018 sono state pagate, a tale titolo, risorse per complessivi euro 188.145,75 sul Cap. 151750-003, di cui euro 146.176,08 riferito a procedimenti contabili archiviati ai sensi dell'art. 69 del Codice di giustizia contabile, approvato con decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, nonché a giudizi di responsabilità amministrativo-contabile conclusi con pronunce di rito.



3. Sul quadro contabile così descritto rilevano, in particolare, le summenzionate disposizioni della l.p. n. 12/1983 e s.m. e della l.p. n. 3/1999 e s.m. Queste Sezioni riunite dubitano della legittimità costituzionale delle predette disposizioni, per contrasto con gli articoli 3, 81, 97, 103, comma 2, 117, comma 2, lettera l) e 119, comma 1 della Costituzione. Conseguentemente, le Sezioni riunite non hanno potuto parificare il capitolo di bilancio n. 151750-003, sul quale sono imputati i pagamenti per rimborsi delle spese legali sostenute dai dipendenti provinciali.

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

4. Per quanto riguarda la legittimazione delle Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parificazione del rendiconto, si osserva che questo giudizio si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa, prevede la partecipazione del Procuratore regionale in contraddittorio con i rappresentanti dell'Amministrazione e si conclude con una pronuncia adottata in esito a pubblica udienza, sicché la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale (*ex multis* sentenze nn. 213/2008, 196/2018, 138/2019, 146/2019) 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).

Di recente, con la sentenza n. 138/2019, la Corte costituzionale ha ribadito quanto segue: «Per quanto concerne la Corte dei conti, plurime pronunce di questa Corte ne hanno riconosciuto la legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità nel corso del giudizio di parificazione (sentenze n. 196 del 2018, n. 181 del 2015, n. 213 del 2008, n. 121 del 1966 e n. 165 del 1963). Coerentemente con la natura di tale specifica funzione, la legittimazione della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione è stata costantemente riconosciuta con riferimento ai parametri costituzionali posti a tutela degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria».

Ancora, a breve distanza temporale, con la sentenza n. 146/2019 questo Ecc.mo Giudice ha statuito che «...occorre riconoscere la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale a sollevare questioni di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, oltre che agli articoli 81 e 97, primo comma, della Costituzione».

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

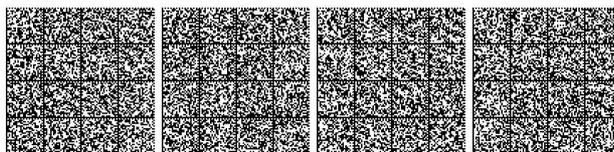
La risalente giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto la legittimazione al ricorso per contrasto con l'art. 81 della Costituzione delle norme sospette di illegittimità costituzionale. Il Giudice delle leggi, dopo aver premesso che la Corte dei conti svolge «una funzione di garanzia dell'ordinamento»,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

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

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

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

Il valore dell'equilibrio dei bilanci presenti e futuri deve essere declinato non secondo una visione statica, cristallizzata con esclusivo riferimento al momento temporale dell'esame del singolo rendiconto, bensì in una dimensione dinamica e prospettica, in modo assolutamente coerente ed integrato, secondo esigenze meritevoli di disciplina uni-



forme sull'intero territorio nazionale, attraverso altri parametri costituzionali, quali gli articoli 3, 97, 117, comma 2, lettera l) e 119, comma 1, della Costituzione, venendo ad assumere consistenza di vera e propria «clausola generale in grado di colpire direttamente tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (sentenza n. 192/2012; in tal senso anche sentenza n. 184/2016 e n. 274/2017). D'altra parte, il principio di sana gestione finanziaria richiede un atteggiamento prudentiale del legislatore regionale/provinciale, evitando di costruire gli equilibri del bilancio sulla base di poste prive di una legittima copertura legislativa, con le possibili ripercussioni negli esercizi futuri sulla sana gestione finanziaria e contabile dell'ente pubblico.

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

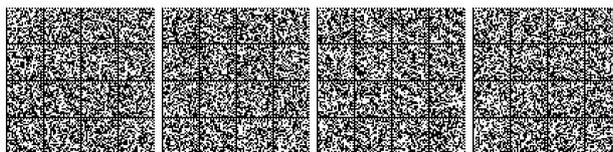
Tali considerazioni sono rinvenibili nelle recenti sentenze della Corte costituzionale n. 196/2018 e n. 138/2019, nelle quali è stato specificato che «La legittimazione della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione [...] è stata riconosciuta con riferimento ai parametri costituzionali posti a tutela degli equilibri economico finanziari. A essi vanno ora accostati [...] i parametri attributivi di competenza legislativa esclusiva allo Stato, poiché in tali casi la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse. Pertanto, entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata. La legislazione impugnata, che destina nuove risorse senza che peraltro siano ravvisabili diretti controinteressati, non potrebbe agevolmente essere sottoposta al giudizio di questa Corte per altra via che non sia il giudizio di parificazione. L'esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di costituzionalità, affermata da questa Corte quale tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale, è tale da riflettersi sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni [...]» (Corte costituzionale, sentenza n. 196/2018) e che «L'avanzo di amministrazione [...] non può essere inteso come una sorta di utile di esercizio, il cui impiego sarebbe nell'assoluta discrezionalità dell'amministrazione. Anzi, l'avanzo di amministrazione «libero» delle autonomie territoriali è soggetto a un impiego tipizzato, in cui non rientrano dazioni [...] non contemplate dalla legge» (Corte costituzionale, sentenza n. 138/2019). Ancora, nella recente sentenza n. 146/2019 codesta Ecc.ma Corte ha ulteriormente precisato che «Nel caso ora all'esame di questa Corte si discute di norme regionali istitutive di fondi che il rimettente ritiene alimentati con risorse ulteriori e diverse rispetto a quelle tassativamente previste dai contratti collettivi nazionali, in contrasto con l'attribuzione che il legislatore statale, titolare della competenza legislativa esclusiva nella materia «ordinamento civile», opera alla contrattazione collettiva nazionale di comparto, per la determinazione e l'assegnazione delle risorse destinate al trattamento accessorio dei dipendenti pubblici. L'effetto ineludibile di una tale scelta si riverbera in una espansione della spesa per il personale, in violazione dei «beni-valori» della contabilità pubblica tutelati dagli articoli 81 e 97, primo comma, Cost.

L'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, inerente alla competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile», è evocato in stretta connessione funzionale con l'art. 81 della Costituzione e con l'art. 97, primo comma, della Costituzione, peraltro in riferimento a entrambe le norme censurate. [...] La violazione della competenza legislativa esclusiva statale in tema di disciplina del trattamento accessorio del personale regionale ridonderebbe in una lesione dell'equilibrio di bilancio e della sana gestione finanziaria, ai sensi degli articoli 97, primo comma, e 81 della Costituzione. Sono questi i valori alla cui tutela è preordinata la Corte dei conti, cui spetta accertare tutte le «irregolarità» poste in essere dagli enti territoriali suscettibili di pregiudicarli, secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante «Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012», convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213 (sentenze n. 18 del 2019 e n. 196 del 2018)».

6. Non può, d'altra parte, non rimarcarsi l'onere finanziario derivante da siffatte disposizioni, che possono innescare una dinamica espansiva della spesa corrente, tenuto conto che gli importi impegnati per rimborso delle spese legali hanno assunto negli anni valori significativi.

Il solo precetto di cui all'art. 81 della Costituzione non è quindi più di per sé sufficiente a garantire la tenuta degli equilibri finanziari, da considerarsi anche in prospettiva futura, ed il rispetto dei principi che regolano la gestione delle risorse pubbliche, come ormai acclarato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Infine, questo Collegio ribadisce che il giudizio di parificazione, allo stato della legislazione vigente, è l'unica possibilità offerta dall'ordinamento per sottoporre a scrutinio di costituzionalità in via incidentale, in riferimento ai principi costituzionali in materia di finanza pubblica, le disposizioni legislative che, incidendo sui singoli capitoli, modificano l'articolazione del bilancio e ne possono alterare gli equilibri complessivi.



Conseguentemente, ove si escludesse la legittimazione di questa Corte a sollevare questioni di costituzionalità in riferimento ai parametri sopra individuati, si verrebbe a creare, di fatto, una sorta di spazio legislativo immune dal controllo di costituzionalità attivabile in via incidentale, laddove la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto la legittimazione della Sezione di controllo a sollevare questioni di legittimità costituzionale anche in relazione all'esigenza di assicurare al sindacato della Corte costituzionale leggi provinciali che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte (Corte costituzionale sentenza n. 226/1976). Per un'ulteriore conferma di tale approdo interpretativo, si richiama ancora una volta la recente sentenza di questa Ecc.ma Corte n. 146/2019, ove è stato affermato quanto segue:

«Anche nel caso ora in esame la legislazione censurata, «che destina nuove risorse senza e che [...] siano ravvisabili diretti controinteressati, non potrebbe agevolmente essere sottoposti al giudizio di questa Corte per altra via che non sia il giudizio di parificazione» (sentenza n. 196 del 2018, par. 2.1.2. del Considerato in diritto).

L'esigenza di fuggire zone d'ombra nel controllo di costituzionalità, affermata da questa Corte quale tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale, con particolare riguardo alla specificità dei compiti assegnati alla Corte dei conti nel quadro della finanza pubblica (sentenza n. 18 del 2019), è tale da riflettersi, anche ai limitati fini del caso di cui qui si discute, sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni».

Ritengono, pertanto, queste Sezioni riunite di essere legittimate a sollevare questioni di legittimità costituzionale, non solo con riferimento all'art. 81 della Costituzione, ma anche con riferimento, nel caso di specie, agli articoli 3, 97, 103, comma 2, 117, comma 2, lettera l) e 119, comma 1, della Costituzione evidenziando pur sempre tali violazioni dei precetti costituzionali un'ineludibile ridondanza sugli equilibri di bilancio (Corte costituzionale, sentenze n. 196/2018, n. 18/2019, n. 138/2019, n. 146/2019).

7. La questione di costituzionalità che si intende sollevare è rilevante nel presente giudizio.

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

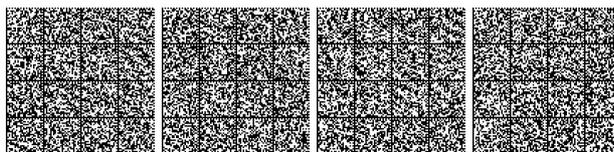
Come è già stato evidenziato, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 213/2008, ha affermato la legittimazione della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione a sollevare questione di legittimità costituzionale «avverso tutte quelle disposizioni di legge che determinino effetti modificativi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

Nel caso di specie, le norme di cui si sospetta l'illegittimità costituzionale incidono sull'articolazione della spesa e sul *quantum* della stessa, determinandone un effetto espansivo, anche in prospettiva futura.

Difatti, nel momento in cui queste Sezioni riunite, nell'ambito del giudizio di parifica, devono prendere in esame il capitolo destinato al rimborso delle spese legali ai dipendenti ed amministratori provinciali, dovrebbero dare applicazione a norme provinciali della cui legittimità costituzionale si dubita. Pertanto, vi sarebbe una copertura della spesa meramente formale, ma non sostanziale. Qualora fosse acclarata l'illegittimità costituzionale di una norma che rileva ai fini del bilancio provinciale, le spese sostenute per la corresponsione di dette somme sarebbero prive di copertura sostanziale, con conseguente violazione del precetto costituzionale di cui all'art. 81, comma 4 (oggi comma 3), della Costituzione.

D'altro canto, nella fattispecie *de qua* la parifica del capitolo di bilancio n. 151750-003, per l'importo di euro 146.176,08, è incisa dalle contestate leggi provinciali, che recano norme di autorizzazione dei relativi impegni e pagamenti, con inferente evidenza della rilevanza nel presente giudizio della questione di costituzionalità che si intende sollevare.

Alla luce delle suesposte considerazioni, nella vigenza di dette leggi provinciali, queste Sezioni riunite dovrebbero parificare il rendiconto della Provincia autonoma di Trento e, in particolare, la posta di bilancio (euro 146.176,08) afferente al rimborso delle spese legali ai dipendenti ed amministratori provinciali coinvolti in procedimenti contabili conclusi con l'archiviazione o con pronunce di rito, ontologicamente differenti dall'assoluzione.



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

In tal senso, si giustifica una parifica parziale con esclusione, quindi, della posta di spesa esaminata.

Nella fattispecie *de qua*, la parifica del capitolo di spesa n. 151750-003 comporta l'applicazione dell'art. 92 della l.p. n. 12/1983 e s.m. e dell'art. 18 della l.p. n. 3/1999 e s.m. Ne deriva, in ordine al requisito della rilevanza, che queste Sezioni riunite, se non dubitassero della legittimità costituzionale delle citate disposizioni provinciali, dovrebbero necessariamente parificare il summenzionato capitolo di bilancio, con riferimento al contestato importo di euro 146.176,08, che costituisce una spesa sostenuta dalla Provincia autonoma di Trento in applicazione di norme provinciali in chiaro contrasto con il dettato costituzionale e con la disciplina nazionale. Non appare tantomeno percorribile un'interpretazione costituzionalmente orientata delle ridette disposizioni provinciali, atteso l'inequivocabile contenuto delle stesse, che non lascia spazi a differenti possibili interpretazioni e ad un'attività di applicazione conformativa al testo costituzionale.

Questo Collegio ritiene, pertanto, di non poter applicare norme provinciali di cui si sospetta l'illegittimità costituzionale e, conseguentemente, di non poter parificare il capitolo di spesa richiamato per l'ammontare di euro 146.176,08. Diversamente opinando, queste Sezioni riunite della Corte dei conti, se avessero parificato il capitolo di cui trattasi, in applicazione delle norme censurate, si sarebbero trovate nella condizione di validare un risultato di amministrazione non corretto, relativo a una spesa ritenuta illegittima, tradendo la propria missione istituzionale di accertare eventuali «irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti» ex art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 174 del 2012 (in tal senso si veda Corte costituzionale n. 146/2019).

Appare, pertanto, rilevante (e non manifestamente infondata, come si vedrà al punto seguente), la questione di legittimità costituzionale sollevata in rapporto agli articoli 3, 81, 97, 103, comma 2, 117, comma 2, lettera l) e 119, comma 1, della Costituzione.

8. Quanto alla non manifesta infondatezza, queste Sezioni riunite dubitano, innanzitutto, della legittimità costituzionale delle norme provinciali citate per contrasto con l'art. 3 e con l'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione.

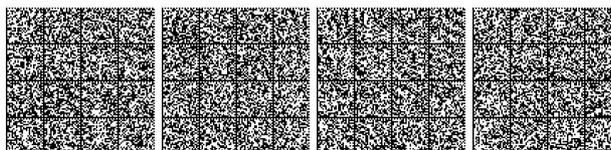
Già con la sentenza n. 19/2014, la Corte costituzionale, pronunciandosi su una legge della Provincia autonoma di Bolzano che disciplinava i presupposti per il rimborso delle spese legali ai dipendenti provinciali, consentendo la disapplicazione di un'eventuale statuizione di compensazione delle spese processuali, ha statuito che le censure di costituzionalità prospettate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, «sono fondate, in considerazione della medesima surrichiamata giurisprudenza di questa Corte relativa al riparto delle competenze in materia di responsabilità amministrativa, poiché [...] incidendo sulla materia «ordinamento civile» e «giustizia amministrativa», si disciplina, peraltro in senso difforme dalla normativa statale, il regime delle condizioni alla presenza delle quali le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza, eccedendo dalle competenze statutarie».

Le medesime considerazioni possono ripetersi anche con riferimento alle norme di cui all'art. 92 della l.p. di Trento n. 12/1983 e s.m. e all'art. 18 della l.p. di Trento n. 3/1999 e s.m., in quanto contrastanti con l'ordinamento della giurisdizione contabile nella parte in cui autorizzano rimborso delle spese legali a favore di dipendenti ed amministratori in difformità di quanto prescritto dalla normativa nazionale. Invero, la disciplina provinciale, come di seguito meglio esposto, dispone in linea generale la rifusione delle spese legali a carico del bilancio provinciale in tutti i procedimenti contabili conclusi senza sentenza di condanna (includendo, tra l'altro, anche archiviazioni preprozessuali e sentenze di rito) e procedimenti penali definiti ex art. 531 del codice di procedura penale a seguito di estinzione del reato per prescrizione o amnistia, laddove la disciplina statale consente la rifusione delle spese di giudizio solo in caso di sentenza di piena assoluzione nel merito.

9. Occorre, preliminarmente, escludere che la materia del rimborso delle spese legali sia riconducibile alle competenze legislative della Provincia autonoma di Trento. Il rimborso delle spese legali ai dipendenti che, in conseguenza di fatti ed atti connessi all'espletamento del servizio e dei compiti d'ufficio, siano soggetti a procedimenti di responsabilità civile, penale o amministrativa, è una componente dello stato giuridico ed economico del personale della pubblica amministrazione («ordinamento civile») e interferisce con la disciplina della giurisdizione e giustizia, penale e amministrativa (*rectius* contabile).

La Provincia autonoma di Trento è titolare della potestà legislativa primaria e secondaria nelle materie di cui agli articoli 8 e 9 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol (decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670), ed in particolare in quella di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto».

Con precipuo riferimento a questo ambito della competenza statutaria, la Corte costituzionale ha, con la recente sentenza n. 62/2019, ribadito la necessità di distinguere i profili normativi relativi al rapporto di lavoro da quelli



organizzativi. In particolare, il Giudice delle leggi ha ancora una volta affermato che la disciplina del lavoro pubblico contrattualizzato (come nel caso di specie), essendo interesse collettivo, necessita di una regolamentazione uniforme sul territorio nazionale ed è attratta dall'ordinamento civile ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione.

È ben noto, per essere stato anche più volte riaffermato da codesta Ecc.ma Corte (*cf.*: Corte costituzionale, n. 151/2010 con riferimento ad altra regione a statuto speciale) che la disciplina del rapporto di lavoro del dipendente pubblico, anche regionale — ora contrattualizzato — rientra appunto nella materia dell'ordinamento civile. Detta disciplina, ad evitare ingiustificate disparità di trattamento tra i dipendenti di diversi soggetti pubblici datoriali, deve essere «uniforme sul territorio nazionale e imporsi anche alle regioni a statuto speciale» (Corte costituzionale, sentenza cit.).

Al riguardo, anche con la sentenza n. 138/2019 di questo giudice è stato ricordato come, «a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici — tra i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sono ricompresi anche i dipendenti delle regioni — compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia 'ordinamento civile' (*ex multis*, sentenze n. 72 del 2017; n. 257 del 2016; n. 180 del 2015; n. 269, n. 211 e n. 17 del 2014)» (sentenza n. 175 del 2017 e sentenza n. 196 del 2018)».

Ad avviso di questo remittente, pertanto, le disposizioni delle leggi provinciali censurate violerebbero l'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione, che riserva allo Stato la materia dell'ordinamento civile e, quindi, la disciplina dei rapporti di pubblico impiego privatizzato regolati dalla contrattazione collettiva.

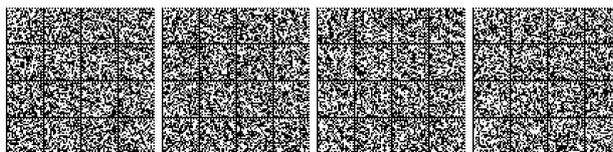
Appare altresì utile citare la sentenza n. 81/2017 della Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi su una peculiare norma regionale del Veneto, che aveva istituito un fondo per il patrocinio legale gratuito agli addetti delle polizie locali e delle Forze dell'ordine operanti nel territorio regionale, destinatari di procedimenti legali nell'esercizio delle proprie funzioni.

Codesta Ecc.ma Corte ha così statuito: «secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, per effetto della privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, la regolamentazione dello stesso concerne una materia attinente all'ordinamento civile, attratta nella competenza esclusiva dello Stato. La disciplina del rapporto di lavoro è infatti contraddistinta dal concorso della fonte legislativa statale (le previsioni imperative del decreto legislativo n. 165 del 2001) e della contrattazione collettiva (art. 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001), «alla quale, in forza della legge statale, è attribuita una potestà regolamentare di ampia latitudine» (tra le più recenti, sentenza n. 175 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 180 del 2015). Il «patrocinio legale gratuito» del personale degli enti locali, per fatti ed atti connessi all'espletamento del servizio ed all'adempimento dei compiti d'ufficio, in procedimenti di responsabilità civile o penale, costituisce un aspetto del rapporto di lavoro [...] Tale patrocinio è disciplinato dai contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto regioni ed autonomie locali — sia per i non dirigenti (art. 28 del Contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale del comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 14 settembre 2000), sia per i dirigenti (art. 12 del Contratto collettivo nazionale di lavoro dell'area della dirigenza del comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 12 febbraio 2002) —, i quali stabiliscono presupposti e modalità dell'assunzione dell'onere delle spese di difesa a carico degli enti alle cui dipendenze è prestata l'attività lavorativa. La sicura inerenza di detto patrocinio alla regolamentazione del rapporto di lavoro impone dunque di affermare che la norma impugnata reca prescrizioni concernenti la materia «ordinamento civile». [...]. La norma in esame è dunque costituzionalmente illegittima, poiché viola la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, della Costituzione)».

Alla stregua di quanto appena esposto, neppure le particolari prerogative autonomistiche riconosciute dallo statuto e dalle relative norme di attuazione (in particolare il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266) consentono di superare o derogare la competenza esclusiva dello Stato nella materia in esame (ordinamento civile), come peraltro già evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 61/2014.

La regolamentazione del rimborso delle spese legali è chiaramente riconducibile, quindi, ad un ambito materiale di esclusiva competenza statale — peraltro di carattere trasversale, che fa riferimento ad una pluralità di interessi e valori — in cui la Provincia non può emanare alcuna normativa, neanche meramente riproduttiva di quella statale.

10. D'altro canto, occorre altresì considerare che l'art. 4 dello statuto di autonomia, nell'individuare i limiti alla potestà legislativa delle province autonome, precisa quanto segue: «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali — tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali — nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha la potestà di emanare norme legislative nelle seguenti materie: 1) ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto».



I principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica in materia di rimborso delle spese legali, cristallizzati nella legislazione statale come interpretata dalla consolidata giurisprudenza, che si avrà modo di approfondire, consentono di autorizzare il rimborso delle spese legali unicamente in presenza di una sentenza che escluda definitivamente la responsabilità del dipendente.

È, pertanto, interesse nazionale che tale peculiare disciplina, anche in ragione di prevalenti esigenze di tutela del pubblico erario, sia uniforme su tutto il territorio, a garanzia dell'unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120 della Costituzione).

11. Alla stregua di quanto appena esposto, le disposizioni recate dall'art. 92 della l.p. n. 12/1983 e s.m. e dall'art. 18 della l.p. n. 3/1999 e s.m. violano l'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione, perché, individuando e definendo i presupposti per il rimborso delle spese legali in modo assolutamente antitetico rispetto alla normativa nazionale, invadono la sfera riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto inerente, sotto il profilo sia sostanziale sia processuale, alla giurisdizione e alle norme processuali, all'ordinamento civile e alla giustizia amministrativa, nella quale è ricompresa la giustizia contabile.

Prima di soffermarsi specificatamente sui singoli profili di illegittimità costituzionale, ulteriori rispetto a quanto già rappresentato, occorre, per maggiore chiarezza espositiva, confrontare le due disposizioni provinciali prima ricordate con la normativa nazionale, al fine di rendere *ictu oculi* evidente il superamento dei limiti posti dalla normativa statale di riferimento.

12. Appare, quindi, opportuno soffermarsi sulla disamina della normativa statale concernente il rimborso delle spese legali e della relativa giurisprudenza formatasi negli anni.

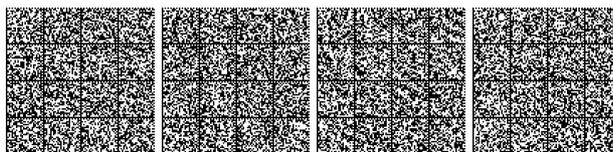
Il primo intervento normativo di rilievo è rappresentato dal decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 639 del 20 dicembre 1996, il cui art. 3, comma 2-*bis*, così dispone: «In caso di definitivo proscioglimento ai sensi di quanto previsto dal comma 1 dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dal comma 1 del presente articolo, le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza».

Con successivo decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, il legislatore nazionale ha previsto con l'art. 18, comma 1, primo periodo, quanto segue: «Le spese legali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa, promossi nei confronti di dipendenti di amministrazioni statali in conseguenza di fatti ed atti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato».

In seguito è intervenuto l'art. 10-*bis*, comma 10, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, nel testo convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, secondo cui «Le disposizioni dell'art. 3, comma 2-*bis*, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, e dell'art. 18, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, si interpretano nel senso che il giudice contabile, in caso di proscioglimento nel merito, e con la sentenza che definisce giudizio, ai sensi e con le modalità di cui all'art. 91 del codice di procedura civile, liquida l'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa del prosciolto, fermo restando il parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato da esprimere sulle richieste di rimborso avanzate all'amministrazione di appartenenza».

Da ultimo, il nuovo codice di giustizia contabile, approvato con il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, ha disciplinato la liquidazione delle spese processuali da parte del giudice contabile con l'art. 31, comma 2, che così recita: «2. Con la sentenza che esclude definitivamente la responsabilità amministrativa per accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave, il giudice non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e liquida, a carico dell'amministrazione di appartenenza, l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa». Come da alcuni commentatori osservato, tra l'altro, il summenzionato art. 31 del codice di giustizia contabile, in disparte ogni disquisizione sul carattere innovativo di detta norma e l'eventuale abrogazione tacita delle disposizioni prima citate, non usa più la locuzione «in caso di proscioglimento nel merito», ma richiede quale presupposto per la liquidazione delle spese legali, con espressione più specifica e stringente, «la sentenza che esclude definitivamente la responsabilità amministrativa per accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave».

D'altra parte, la non spettanza del rimborso delle spese legali in assenza di una esclusione piena e definitiva nel merito della responsabilità amministrativa è ribadita anche dall'art. 110, comma 7, del c.g.c., in base al quale: «La declaratoria di estinzione del processo [anche in caso di adesione del pubblico ministero contabile] non dà luogo a pronuncia sulle spese».



Dall'insieme delle disposizioni appena elencate emerge, con assoluta chiarezza, che per il legislatore nazionale il rimborso delle spese legali da parte delle amministrazioni è ammesso esclusivamente in presenza di un accertamento definitivo nel merito della insussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa.

La giurisprudenza ha, peraltro, puntualizzato che le singole e limitate ipotesi espresse dall'ordinamento nazionale con riferimento al di rimborso delle spese legali sono indicative della specificità del beneficio, e non già della generalità dello stesso (Cons. di Stato, Sez. IV, 26 novembre 2009, n. 7439). Ne segue che dette disposizioni sono «insuscettibili di interpretazione estensiva. Inoltre, trattasi di norme di rango primario dotate di imperatività, comportando esse oneri gravanti sui pubblici bilanci e connessi ad un procedimento giurisdizionale» (Corte dei conti, Sez. Marche, 20 agosto 2009, n. 236).

Coerentemente con la comune e inequivoca *ratio* sottesa all'ordito normativo, è stato ritenuto «non superabile», ai fini dei rimborsi in questione, «il limite costituito dal positivo e definitivo accertamento della mancanza di responsabilità dei soggetti che hanno sostenuto le spese legali», poiché non sussiste valida ragione giuridica per cui l'amministrazione «dovrebbe farsi carico di spese sostenute dagli interessati, derivanti da vicende a loro imputabili» (Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 2242/2000).

Alla stregua di detti principi la Corte dei conti a sezioni riunite, con la sentenza n. 3/2008, ha potuto, pertanto, in modo limpido così affermare: «Ne consegue che quando vi sia stato solamente un riconoscimento della prescrizione del diritto al risarcimento del danno (art. 1 comma 2 della legge n. 20/1994), non risulta possibile alcun rimborso delle spese legali sostenute dal convenuto. Questa interpretazione del comma 2-*bis* dell'art. 3 del decreto-legge n. 543/1996, richiesta dalla sua formulazione letterale, risulta peraltro coerente con la diversità delle fattispecie e con la *ratio* dei rimborsi in questione: la situazione del soggetto del quale è stata positivamente accertata l'assenza di un'effettiva responsabilità per danno erariale — e quindi di un concreto conflitto di interessi con l'amministrazione — non è infatti assimilabile a quella di chi ha invece di fatto liberamente impedito un tale accertamento proponendo un'eccezione di prescrizione».

E ancora, con riferimento all'art. 18 del decreto-legge n. 67/1997, è stato aggiunto: «può dirsi che la decisione che “escluda” la responsabilità è diversa da una decisione che riconosca invece di non poter né “escludere” né “accertare” la responsabilità, in ragione della prescrizione dell'azione di responsabilità».

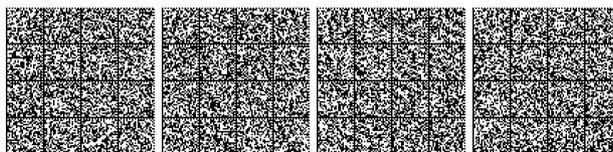
Le Sezioni riunite hanno, quindi, concluso con la enunciazione del seguente principio di diritto: «viene confermato e ribadito che le sentenze favorevoli al soggetto chiamato in giudizio, ma senza alcun accertamento, “nel merito”, dell'insussistenza dei presupposti della responsabilità amministrativa — danno, nesso di causalità, dolo o colpa grave — non comportano un diritto del convenuto al rimborso delle spese legali sostenute e non comportano nemmeno per conseguenza, un obbligo di liquidazione delle spese stesse da parte del giudice contabile. Analogamente, nel processo penale, ai fini del rimborso delle spese legali sostenute dai dipendenti di amministrazioni pubbliche, è necessaria una «sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità» (art. 18 del citato decreto-legge n. 67/1997). È evidente che il riferimento ad un provvedimento di esclusione della responsabilità condiziona la rimborsabilità delle spese legali ad un accertamento positivo e nel merito dell'assenza di responsabilità. E tale non è un'assoluzione per estinzione del reato dovuta a prescrizione o amnistia in quanto non contiene alcuna valutazione assolutoria nel merito (*ex multis*, Sezione giurisdizionale Piemonte, sentenza n. 179/2019).

Pertanto, appare chiaro che a livello nazionale sussiste il consolidato principio per cui il rimborso delle spese legali spettanti ai dipendenti è da sempre condizionato dall'esistenza di una sentenza che, definendo il giudizio, pronuncia il proscioglimento nel merito con espressa esclusione di responsabilità amministrativa.

Di qui la chiara posizione espressa dalla giurisprudenza contabile, secondo cui non spetta «alcun rimborso in caso di proscioglimento dovuto ad amnistia» così come neanche nei casi di «prescrizione, patteggiamento o oblazione in quanto istituti riconducibili ad un atto di volontà dell'interessato che avrebbe anche potuto rinunciare ad essi» (Sez. controllo Veneto, deliberazione n. 334/2013/PAR).

13. Parimenti è stato escluso dal novero dei possibili beneficiari dei rimborsi delle spese legali il soggetto destinatario di invito a dedurre, in caso di archiviazione disposta dal pubblico ministero contabile ai sensi dell'art. 69 del codice di giustizia contabile, difettando il requisito del definitivo proscioglimento di soggetto sottoposto a giudizio.

In tal senso, è stata bene evidenziata la «non assimilabilità [...] dell'archiviazione disposta dal pubblico ministero contabile (nell'esercizio di una funzione che ne evidenzia il connotato pre-processuale) all'archiviazione, decisa, invece in sede penale da un Giudice terzo — il Giudice per indagini preliminari — al termine della fase istruttoria nell'esercizio proprio dello *ius dicere*; [...] Infatti, l'intera attività posta in essere prima della citazione attiene ad una fase pre-processuale e non ha carattere decisorio (e quindi non è idonea a ledere le ragioni e gli interessi di soggetti che non sono ancora parti di un processo instaurato). Ciò anche quando — come nel caso di specie — detta attività si conclude con un provvedimento di «archiviazione»; atto questo che, rimesso alla determinazione della parte pubblica, non ha natura



giurisdizionale, né determina un accertamento negativo di responsabilità, né può formare giudicato o creare vincoli per lo stesso ufficio del pubblico ministero, attesa la non definitività del suddetto provvedimento che può essere revocato ed essendo pur sempre proponibile successivamente, nei limiti del termine di prescrizione, l'atto di citazione (*ex plurimis*, Corte costituzionale sentenza n. 415 del 1995; *idem*, ordinanza n. 261 del 2006). La diversità della disciplina processuale giuscontabile da quella processuale penale è tanto più evidente ove si consideri che: già sul piano letterale vi è una differenza nel giudizio innanzi alla Corte dei conti tra «proscioglimento» e «archiviazione», che evidenzia la differente autorità chiamata a pronunciarsi nei due casi: il giudice, nel primo; il pubblico ministero, nel secondo; l'archiviazione è appunto disposta dal pubblico ministero nel procedimento contabile, mentre, come già detto, lo è da un Giudice nel procedimento penale; nei giudizi di responsabilità amministrativa-contabile l'archiviazione non è soggetta ad alcuna valutazione o controllo da parte del giudice, contrariamente a quanto avviene nel sistema processuale penale» (Sez. Marche, sentenza n. 236/2009 cit.; *cfi*: anche Sez. Puglia 676/2002).

14. Diversamente, la normativa provinciale, si pone in completa difformità rispetto ai principi, appena descritti, facilmente desumibili dal tessuto normativo e giurisprudenziale nazionale, come peraltro ammesso anche dai rappresentanti della Provincia autonoma di Trento durante il contraddittorio finalizzato al giudizio di parificazione, laddove è volta a svincolare il rimborso delle spese legali da parte dell'Amministrazione dalla necessità di una sentenza di piena assoluzione nel merito. Invero, il presupposto individuato dall'art. 92 della legge provinciale 29 aprile 1983, n. 12, e dalla relativa norma di interpretazione autentica recata dall'art. 18 della legge provinciale 27 agosto 1999, n. 3, è una qualsiasi sentenza di non condanna (ovvero anche un'archiviazione pre-processuale) e non la sentenza di assoluzione che escluda definitivamente la responsabilità.

Recita, infatti, il comma 1 dell'art. 92 della l.p. n. 12/1983 e s.m.:

«La Provincia rimborsa le spese legali, peritali e di giustizia sostenute dai propri dipendenti la difesa nei giudizi civili, penali e contabili nei quali siano stati coinvolti per fatti o cause di servizio, salvo rivalsa nei casi di condanna per azioni od omissioni commesse con dolo o colpa grave dell'imputato o convenuto in giudizio».

L'art. 18 della l.p. n. 3/1999 e s.m. interpretando la disposizione appena riportata dispone:

«L'art. 92, comma 1, della legge provinciale 29 aprile 1983, n. 12, come da ultimo modificato dall'art. 16 della legge provinciale 11 settembre 1998, n. 10, s'interpreta nel senso di riconoscere il rimborso anche delle spese legali, peritali e di giustizia sostenute per la difesa nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili; s'interpreta, inoltre, nel senso che il rimborso delle spese legali è riconosciuto anche nei casi in cui è stata disposta l'archiviazione del procedimento penale o del procedimento volto all'accertamento della responsabilità amministrativa o contabile».

In forza di questo chiaro ed inequivoco testo normativo, la Provincia autonoma di Trento, come emerso agevolmente dall'esame dei decreti di liquidazione acquisiti da queste Sezioni riunite, nel corso dell'istruttoria finalizzata alla parificazione del capitolo di spesa sul rimborso delle spese legali n. 151750-003, ha corrisposto l'importo di euro 146.176,08 a titolo di rimborso di spese sostenute nell'ambito sia di procedimenti contabili archiviati ai sensi dell'art. 69 c.g.c. sia di giudizi di responsabilità amministrativo — contabili conclusi con mere pronunce di rito nelle quali il giudice contabile, dichiarando nulle o inammissibili le citazioni della Procura regionale, aveva disposto — in applicazione della normativa nazionale — la non sussistenza dei presupposti per la liquidazione delle spese e del rimborso da parte dell'amministrazione (*cfi*: Corte dei conti, Sez. giurisdizionale Trento, sentenze n. 12/2015 e n. 29/2016).

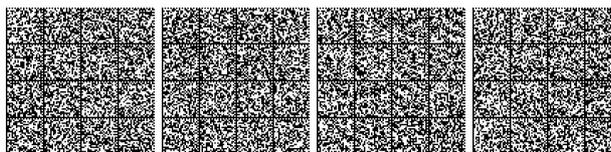
Si sottolinea, peraltro, la natura esclusivamente processuale di queste sentenze di rito che non precludono la riproposizione dell'azione e sono pertanto prive, oltre che di una precipua statuizione circa l'esclusione della responsabilità del convenuto, anche del carattere di definitività richiesto in termini indefettibili dalla normativa statale per ammettere il rimborso delle spese legali.

È di tutta evidenza — come emerge anche da quanto dichiarato dalla stessa amministrazione nella riunione camerale (*cfi*: resoconto della riunione camerale del 19 giugno) — che la Provincia, nel liquidare detti importi, ha applicato la propria normativa che ritiene condizione sufficiente per il rimborso l'assenza di condanna, diversamente dalla rigorosa normativa nazionale che richiede quale condizione necessaria la definitiva e chiara esclusione di responsabilità (*ratio* condivisa dall'art. 31 e dall'art. 110 del codice di giustizia contabile).

15. La normativa provinciale si muove in senso opposto rispetto a quello tracciato dalla disciplina statale e, come tale, appare costituzionalmente illegittima, a giudizio di questo rimettente, anche con riferimento all'art. 92, comma 3, della l.p. n. 12/1983, laddove autorizza il rimborso delle spese legali in caso di pronuncia del giudice penale di non doversi procedere per estinzione del reato dovuta ad amnistia o prescrizione.

Così recita testualmente il ridetto comma 3:

«Il rimborso delle spese legali può aver luogo anche allorquando il dipendente abbia usufruito dell'amnistia intervenuta prima dell'esaurito accertamento giurisdizionale del reato ovvero in caso di accertata prescrizione del reato».



Come è già stato evidenziato, la pronuncia del giudice penale di estinzione del giudizio *ex art.* 531 del codice di procedura penale per prescrizione del reato o amnistia non contiene alcuna valutazione assolutoria nel merito. Anzi, qualora il giudice penale fosse in grado di pronunciare l'assoluzione nel merito dell'imputato non potrebbe applicare la prescrizione. Inoltre, prescrizione ed amnistia sono sempre rinunciabili da parte degli imputati, a conferma che la loro applicazione non costituisce assoluzione «piena».

16. Anche le disposizioni recate dai commi 5, *5-bis* e *5-ter* dell'art. 92 della impugnata l.p. n. 12/1983 appaiono di dubbia legittimità costituzionale in quanto estendono la contestata disciplina del rimborso spese legali, per quanto riguarda l'ambito soggettivo, anche ai membri della Giunta provinciale o ai loro delegati, ai componenti esterni di commissioni o comitati comunque denominati istituiti presso la Provincia nonché, sul versante oggettivo, ai procedimenti disciplinari ed ai procedimenti per l'irrogazione di sanzioni previste dall'art. 145 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia).

Le disposizioni appena citate dispongono, infatti, quanto segue:

«5. Le norme di cui ai precedenti commi si applicano anche al presidente della Giunta provinciale ed agli assessori provinciali che siano coinvolti in giudizi civili, penali e contabili per fatti o cause connessi all'adempimento del proprio mandato e all'esercizio delle proprie pubbliche funzioni, nonché ai loro delegati che siano coinvolti in analoghi giudizi per fatti o cause connessi all'esercizio delle pubbliche funzioni delegate, purché lo specifico atto di delega sia previsto da vigenti disposizioni di legge.

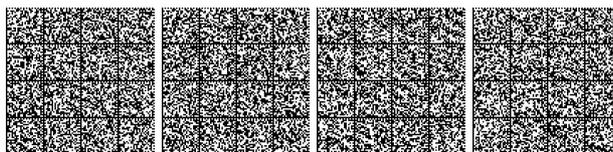
5-bis. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche per i provvedimenti disciplinari nei quali i dipendenti della Provincia siano coinvolti per iniziativa di organi esterni all'amministrazione provinciale quando la legge prescriva l'obbligo dell'assistenza tecnico-legale di un difensore.

5-ter. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche ai componenti, che non appartengano all'amministrazione, di commissioni o comitati comunque denominati istituiti presso la Provincia. Quest'articolo si applica anche ai procedimenti per l'irrogazione di sanzioni previste dall'art. 145 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), avviati nei confronti di personale dipendente nominato dalla Provincia ai sensi della normativa provinciale che ha svolto tali compiti, in base a disposizioni di servizio, in orario di lavoro o comunque come obbligo di servizio».

Sul punto appare utile richiamare la sentenza della Corte costituzionale n. 197/2000, che, in ordine alla censurata disparità di trattamento tra dipendenti e amministratori con riferimento al rimborso delle spese legali consentito dalla legge regionale siciliana, ha sottolineato quanto segue: «vi è sicuramente un profilo rilevante che, nell'ambito dell'organizzazione dell'ente di appartenenza, investe la posizione del dipendente e non anche quella dell'amministratore: il rapporto di subordinazione. Mettere le proprie energie lavorative a disposizione del datore di lavoro, assumere questi ultimi, oltre all'obbligo della retribuzione, i rischi e i corrispondenti oneri di protezione per tutto ciò che viene fatto dal lavoratore nello svolgimento della prestazione oggetto del rapporto, sono i tratti che caratterizzano il lavoro dipendente [...]. Si tratta sempre di conferire all'ente di appartenenza le proprie energie lavorative, ciò che non avviene per gli amministratori, la cui immedesimazione organica con l'ente si basa su un rapporto, variamente configurato in dottrina, ma che comunque non è di lavoro subordinato».

Le medesime considerazioni possono essere valide altresì al fine di manifestare dubbi circa la legittimità costituzionale del comma *5-ter* dell'art. 92 della l.p. n. 12/1983 citato, con particolare riferimento all'estensione del rimborso delle spese legali ai «componenti esterni di commissioni o comitati comunque denominati istituiti presso la Provincia».

17. Da quanto sopra evidenziato emerge in modo evidente l'irragionevole disparità di trattamento (art. 3 della Costituzione) tra dipendenti ed amministratori della Provincia autonoma di Trento e dipendenti dello Stato e delle restanti pubbliche amministrazioni (principi di uguaglianza e ragionevolezza). Ciò in quanto la Provincia autonoma di Trento, eccedendo dalle competenze statutarie, ha legiferato sul rimborso delle spese legali ai propri dipendenti ed amministratori in modo assai più permissivo rispetto alla legislazione statale ed ai principi di comune applicazione a livello nazionale, invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa» (art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione). È infatti evidente che le disposizioni di cui trattasi sono inerenti al riconoscimento di spettanze civilistiche di derivazione processuale che, come tali, non sono derogabili dalla potestà legislativa attribuita dallo Statuto speciale alle province autonome, competendo esclusivamente allo Stato la disciplina legislativa della materia appena enunciata (Corte costituzionale sentenze n. 19/2014 e n. 81/2017).



Inoltre, la ridetta disciplina provinciale laddove autorizza la rifusione delle spese legali anche in caso di sentenze del giudice contabile diverse dal proscioglimento nel merito ovvero di applicazione della prescrizione o dell'amnistia nei processi penali, fattispecie che nel resto del territorio nazionale sono pacificamente configurate come causative di danno erariale, introduce una causa di esenzione da responsabilità, incidendo pertanto illegittimamente anche sul regime sostanziale della responsabilità amministrativo contabile (Corte costituzionale n. 345/2004).

Quanto appena rilevato, capovolgendo la disciplina della legge dello Stato in materia di condizioni per la liceità del rimborso delle spese legali, determina altresì la lesione, da parte della impugnata legislazione provinciale, sia dell'art. 97 della Costituzione sotto il profilo del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione pubblica, sia dell'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione, interferendo con l'ordinamento della giurisdizione contabile, riconducibile alla «giustizia amministrativa».

18. Per quanto appena detto, la disciplina provinciale, oggetto della presente questione di legittimità costituzionale, appare altresì invadere la competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione nella materia «giurisdizione e norme processuali» e violare, al contempo, la riserva propria della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica ai sensi dell'art. 103, comma 2, della Costituzione, secondo cui «la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge».

Occorre muovere dalla considerazione che un orientamento costante della Corte costituzionale afferma che l'art. 103, comma 2, della Costituzione si riferisce all'ampio ambito della «tutela del pubblico danaro» (così la sentenza n. 185/1982, ma analogamente anche la risalente sentenza n. 68/1971) ed è comprensivo dei giudizi di conto e dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile. Ora, con la sentenza già citata n. 19/2014, la Corte costituzionale ha riconosciuto come la fissazione dell'*an* del rimborso delle spese legali al convenuto e, quindi, «il regime delle condizioni alla presenza delle quali le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza» rientri tra i compiti elettivi del giudice contabile. Le norme provinciali censurate, operando un'estensione oggettiva e soggettiva della disciplina dettata dal legislatore statale per il rimborso da parte dell'amministrazione delle spese legali sopportate nell'ambito di giudizi contabili per fatti connessi con l'esercizio delle funzioni, vanno ad incidere sulla competenza rimessa, in via esclusiva, alla Corte dei conti per l'accertamento in ordine all'*an* della liquidazione delle spese legali nell'ambito del processo contabile e, quindi, del successivo rimborso da parte dell'Amministrazione al dipendente convenuto. In altri termini, solo e soltanto la legge dello Stato può determinare i presupposti per il sorgere del diritto di credito del dipendente/ amministratore al rimborso delle spese legali e tale prospettazione appare suffragata dalle disposizioni statali che si sono succedute e, da ultimo, risulta avvalorata dalle disposizioni del codice di giustizia contabile, segnatamente l'art. 31 e l'art. 110.

Si tratta evidentemente di disposizioni afferenti al riconoscimento di spettanze civilistiche di promanazione processuale che, come tali, non sono derogabili in forza dell'esercizio della potestà legislativa attribuita alle Regioni e alle province autonome, competendo esclusivamente allo Stato la potestà legislativa in materia di «giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa» (art. 117, comma 2, lettera l, della Costituzione).

Il *vulnus* alla competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione contabile appare ancora più grave con riferimento alla disposizione recata dal comma 1-*bis* dell'art. 92 della l.p. n. 12/1983. Detta norma prescrive, addirittura, che anche in caso di condanna penale o contabile potrebbe essere disposta la liquidazione delle spese legali ai dipendenti ed amministratori, qualora un'apposita commissione provinciale (sostituendosi, pertanto, evidentemente all'accertamento effettuato dal giudice istituzionalmente deputato alla qualificazione della responsabilità ascrivibile all'agente) valuti la condotta dell'agente non gravemente colposa.

Questo il testo del richiamato comma 1-*bis* della l.p. n. 12/1983:

Qualora dalla sentenza di condanna intervenuta nei giudizi penali e contabili di cui al comma 1 non risulti il grado di colpa, per l'accertamento della sussistenza del requisito della colpa grave al fine di disporre il rimborso delle spese legali o la conseguente rivalsa, la Giunta provinciale si avvale di una apposita commissione composta da tre membri particolarmente qualificati nel settore giuridico e legale che esprime proposte motivate per tale scopo. La medesima commissione opera anche nel caso in cui la sentenza sia in parte di condanna e in parte di assoluzione per proporre alla Giunta provinciale se ed in che proporzione debba avere luogo la rivalsa di cui al comma 1. A tutti i componenti della commissione che esercitano la professione di avvocato sono corrisposti i compensi stabiliti ai sensi dell'art. 57 del regio D.L. 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore)».



Il contrasto delle disposizioni provinciali di cui trattasi con la normativa nazionale e l'interferenza con la giurisdizione contabile emergono in modo evidente dall'approfondimento istruttorio svolto nell'ambito del giudizio *a quo*. Invero, sono stati acquisiti i decreti di liquidazione di spese legali sostenute da dipendenti provinciali, tra i quali quelli connessi a procedimenti di responsabilità conclusi con sentenze di rito. In particolare, con la sentenza n. 29/2016 della Sezione giurisdizionale di Trento, che ha costituito il presupposto della predetta liquidazione, il giudice contabile ha chiaramente disposto quanto segue:

«Trattandosi di pronuncia in rito, nulla è dovuto per le spese di giudizio, poiché «l'art. 10-*bis*, comma 10, del 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 (che ha autenticamente interpretato l'art. 3, comma 2-*bis*, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, e l'art. 18, comma 1, del decreto-legge n. 67 del 1997, convertito nella legge n. 135 del 1997), stabilisce espressamente che la liquidazione delle spese ai fini del rimborso da parte dell'amministrazione di appartenenza va disposta solo in caso di proscioglimento nel merito del convenuto, con esclusione di tutti gli altri casi» (Sezione III Appello, n. 565 del 17 settembre 2010; n. 127 del 6 aprile 2016; questa stessa Sezione, n. 21 del 31 luglio 2015; Sez. Giur. Abruzzo, n. 218 del 23 gennaio 2013; Sez. giur. Marche, n. 249 del 20 dicembre 2010; SS.RR. n. 3/QM/2008 del 27 giugno 2008; Sez. giur. Lombardia, n. 136 del 6 marzo 2008; Sez. giur. Basilicata, n. 231 del 18 dicembre 2006; Sez. I, n. 89 del 5 aprile 2006; e conformi)» .

È, quindi, evidente l'interferenza della legislazione provinciale con la giurisdizione contabile alla luce dei principi nazionali.

19. Le citate disposizioni provinciali, ampliando la disciplina del rimborso delle spese legali in difformità dall'ordinamento giuridico nazionale ed in violazione della competenza legislativa esclusiva statale, incidono altresì chiaramente sugli equilibri di bilancio (articoli 81 e 119, comma 1, della Costituzione) determinando un aggravio della spesa per il personale, che «per la sua importanza strategica, costituisce non già una minuta voce di dettaglio» nei bilanci delle amministrazioni pubbliche, ma «un importante aggregato della spesa di parte corrente» (*ex multis*, Corte costituzionale sentenza n. 108/2011). Tale spesa, pertanto, altera il risultato di amministrazione ed incide negativamente sull'equilibrio dei bilanci e sulla sostenibilità del debito pubblico, in violazione degli articoli 81 e 97, comma 1, della Costituzione. Il nesso funzionale che connette la violazione della competenza statale in materia di «giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa» con la tutela del bilancio inteso quale bene pubblico viene chiaramente in rilievo in questo specifico caso (Corte costituzionale n. 146/2019).

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

Si ritiene, tuttavia, che non vi siano spazi per un'interpretazione costituzionalmente orientata, poiché qualsivoglia approccio esegetico è inibito dal carattere perentorio delle disposizioni, alla stregua anche della chiara *voluntas legis* del legislatore provinciale (espressa, peraltro, chiaramente ed in modo inequivoco dal Presidente della Giunta provinciale nel corso del contraddittorio orale durante il giudizio di parifica), che detta una disciplina di dettaglio del rimborso delle spese legali a favore dei dipendenti e degli amministratori della Provincia autonoma difforme dai principi nazionali, nonché dalla mancanza nell'ordinamento di norme e principi in grado di consentire di emendare le norme provinciali con l'ausilio dell'analogia.

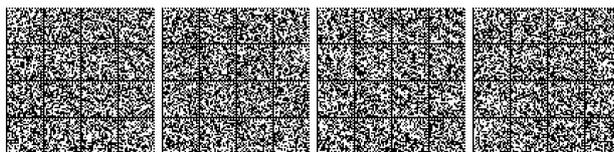
P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol;

Visti gli articoli 81, 119 e 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

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

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



Dispone di sollevare la questione di legittimità costituzionale, in riferimento ai parametri stabiliti dagli articoli 3, 81, 97, 103, comma 2, 117; comma 2, lettera l) e art. 119, comma 1, dei seguenti articoli di legge provinciale:

art. 92 della legge provinciale 29 aprile 1983, n. 12;

art. 18 della legge provinciale 27 agosto 1999, n. 3;

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

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

Così disposto in Trento, nella Camera di consiglio del giorno 28 giugno 2019

Il Presidente: BUSCEMA

I magistrati estensori: AGLIOCCHI - DI GREGORIO

19C00285





RETTIFICHE

Avvertenza. — **L'avviso di rettifica** dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nell'originale o nella copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla *Gazzetta Ufficiale*. **L'errata corrige** rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento nella *Gazzetta Ufficiale*.

AVVISO DI RETTIFICA

Comunicato relativo all'ordinanza del Consiglio di Stato n. 150 del 12 giugno 2019. (Ordinanza pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - 1^a Serie speciale - n. 40 del 2 ottobre 2019).

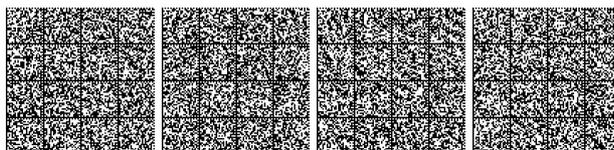
Nell'intestazione dell'ordinanza citata in epigrafe, pubblicata nella sopraindicata *Gazzetta Ufficiale*, alla pagina 64, dove è scritto: «Ordinanza del 12 giugno 2019 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Itinera S.p.a. c/Anas S.p.a. e Carena S.p.a.», leggasi: «Ordinanza del 12 giugno 2019 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Itinera S.p.a. c/Anas S.p.a. e Carena S.p.a. *Impresa di Costruzioni*».

19C00315

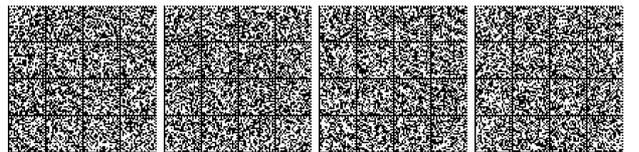
MARCO NASSI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-043) 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

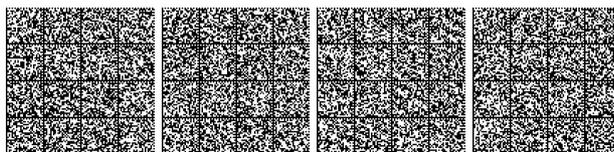
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- 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 e www.gazzettaufficiale.it**

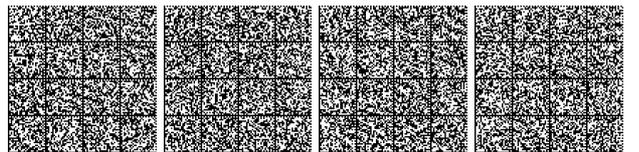
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

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

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

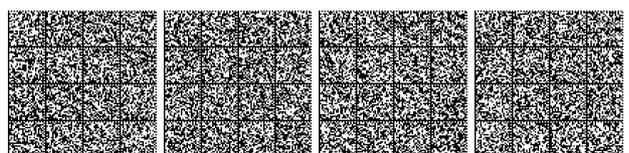
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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





€ 5,00

