

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 5

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 29 gennaio 2020

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

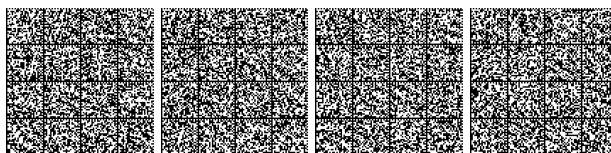
SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. 4. Sentenza 19 novembre 2019 - 28 gennaio 2020
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Bilancio e contabilità pubblica - Anticipazioni di liquidità - Facoltà di anomala utilizzazione da parte degli enti destinatari, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità - Violazione dell'equilibrio di bilancio, della sana gestione finanziaria e della regola aurea sull'indebitamento - Illegittimità costituzionale.
 - Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, art. 2, comma 6; legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 814.
 - Costituzione, artt. 3, 81, 97, primo comma, 119, sesto comma, e 136. Pag. 1
- N. 5. Sentenza 3 dicembre 2019 - 28 gennaio 2020
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Personale a tempo indeterminato di enti pubblici economici o di società a totale partecipazione pubblica, in servizio da almeno cinque anni presso gli uffici regionali - Passaggio, a domanda, nei ruoli regionali senza alcuna verifica di professionalità - Violazione della regola del concorso pubblico e del principio dell'accesso agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza - Illegittimità costituzionale.
Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Graduatorie regionali relative alle selezioni riservate indette ai fini delle procedure di stabilizzazione - Proroga fino alla conclusione delle medesime procedure - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di "ordinamento civile" - Insussistenza - Non fondatezza della questione.
Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Graduatorie regionali relative alle selezioni riservate indette ai fini delle procedure di stabilizzazione - Proroga fino alla conclusione delle medesime procedure - Violazione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dal legislatore statale - Illegittimità costituzionale.
Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Contratti di collaborazione coordinata e continuativa presso amministrazioni regionali - Ulteriore proroga di quelli inerenti a prestazioni relative a settori (sanitario, farmacologico e artistico-culturale) di competenza dell'amministrazione regionale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di "ordinamento civile" - Illegittimità costituzionale.
Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Contratti di collaborazione coordinata e continuativa presso amministrazioni regionali - Proroga fino al 31 dicembre 2023 di quelli finalizzati a dare attuazione alla programmazione realizzata con i fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di "ordinamento civile" - Insussistenza - Non fondatezza della questione.
 - Legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38, artt. 24, 28, 47, comma 1, 53 e 55.
 - Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo. Pag. 13
- N. 6. Ordinanza 3 dicembre 2019 - 28 gennaio 2020
 Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.
Opere pubbliche - Procedimento per la realizzazione del "Passante nord di Bologna" - Rinvio ed omessa riconvocazione della conferenza di servizi già indetta dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per il giorno 13 settembre 2018 - Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Emilia-Romagna - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita - Estinzione del processo.
 - Nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 17 agosto 2018, n. 13005.
 - Costituzione, artt. 117, terzo comma, 118 e 120, secondo comma. Pag. 25



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **116.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 dicembre 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
Enti locali - Norme della Regione autonoma Sardegna - Disposizioni in materia di enti locali - Nomina e disciplina degli organi delle Province - Nomina di nuovi amministratori straordinari delle Province di Sassari, Nuoro, Oristano e del Sud Sardegna, in carica fino all'insediamento degli organi principali da eleggere entro il 1° luglio 2020.
 - Legge della Regione autonoma Sardegna 23 ottobre 2019, n. 18 (Disposizioni in materia di enti locali), art. 1. Pag. 27
- N. **117.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 dicembre 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
Volontariato - Terzo settore - Norme della Regione Lombardia - Istituzione della Leva civica lombarda volontaria - Applicazione al compenso corrisposto ai volontari regionali del beneficio dell'esenzione tributaria e della non imponibilità ai fini previdenziali previsto per gli assegni attribuiti agli operatori in servizio civile universale dall'art. 16, comma 3, del decreto legislativo n. 40/2017.
 - Legge della Regione Lombardia 22 ottobre 2019, n. 16 (Istituzione della Leva civica lombarda volontaria - Abrogazione L.R. 2/2006 e L.R. 33/2014), art. 10, comma 3. Pag. 33
- N. **4.** Ordinanza del Tribunale di Teramo del 3 luglio 2019
Processo penale - Procedimento di oblazione - Mancata previsione della rimessione in termini dell'imputato per proporre domanda di oblazione qualora, nel corso del dibattimento, su iniziativa del giudice e in mancanza di una modifica formale dell'imputazione da parte del pubblico ministero, emerge una diversa definizione giuridica del fatto rispetto all'originaria imputazione.
 - Decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), art. 141, comma 4-bis, in relazione all'art. 162-bis del codice penale. Pag. 36
- N. **5.** Ordinanza del Tribunale di Pisa del 12 luglio 2019
Reati e pene - Delitti previsti dall'art. 590-bis del codice penale (Lesioni personali stradali gravi o gravissime) - Regime di procedibilità - Mancata previsione della procedibilità a querela per le lesioni colpose stradali non aggravate dalle ipotesi di cui al secondo comma dell'art. 590-bis del codice penale.
 - Codice penale, art. 590-bis. Pag. 47
- N. **6.** Ordinanza della Corte di cassazione dell'11 ottobre 2019
Salute (Tutela della) - Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie - Spettanza anche ai soggetti che abbiano subito lesioni e/o infermità, da cui siano derivati danni irreversibili all'integrità psico-fisica, per essere stati sottoposti a vaccinazione non obbligatoria, ma raccomandata, anti epatite A - Mancata previsione.
 - Legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati), art. 1, comma 1. Pag. 49



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 4

Sentenza 19 novembre 2019 - 28 gennaio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Anticipazioni di liquidità - Facoltà di anomala utilizzazione da parte degli enti destinatari, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità - Violazione dell'equilibrio di bilancio, della sana gestione finanziaria e della regola aurea sull'indebitamento - Illegittimità costituzionale.

- Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, art. 2, comma 6; legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 814.
- Costituzione, artt. 3, 81, 97, primo comma, 119, sesto comma, e 136.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

Giudici : Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÓ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di enti territoriali), e dell'art. 1, comma 814, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), promosso dalla Corte dei conti - sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, con ordinanza del 18 febbraio 2019 iscritta al n. 72 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione del Comune di Napoli;

udito nell'udienza pubblica del 19 novembre 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato Antonio Andreottola per il Comune di Napoli.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 18 febbraio 2019 la Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, e dell'art. 1, comma 814, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), in riferimento agli artt. 3, 81, 97, primo comma, 119, sesto comma, e 136 della Costituzione.

Il giudice rimettente riferisce che il Comune di Napoli ha proposto ricorso avverso la delibera della Corte dei conti, sezione regionale di controllo della Campania, n. 107 del 10 settembre 2018, con la quale veniva affermata l'inadeguatezza delle misure correttive adottate dall'amministrazione comunale per la gestione del bilancio e conseguentemente preclusa l'attuazione di alcuni programmi di spesa.

La delibera impugnata costituirebbe una prosecuzione della procedura di controllo avviata con la precedente deliberazione n. 240 del 16 ottobre 2017 della Corte dei conti, sezione regionale di controllo della Campania, nella quale erano state accertate diverse irregolarità e "criticità", tra cui l'erroneità del riaccertamento straordinario dei residui, ed era stato prescritto all'amministrazione comunale di provvedere alla sua rideterminazione, a titolo di misure correttive ai sensi dell'art. 148-*bis* del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), con specifico riferimento alla costituzione e corretta quantificazione del fondo oneri e passività potenziali.

La Giunta comunale, con deliberazione del 20 aprile 2018, n. 170, avrebbe adottato le misure correttive richieste, procedendo alla riedizione del riaccertamento straordinario dei residui e al conseguente ricalcolo dei disavanzi da applicare a ciascun esercizio.

L'esame di tali misure in sede di controllo avrebbe portato all'adozione della richiamata pronuncia del 10 settembre 2018, n. 107, con la quale sono state accertate diverse irregolarità e "criticità" contabili, consistenti nell'errata riedizione del riaccertamento straordinario dei residui; nel conseguente errato calcolo del «maggiore disavanzo»; nella mancata applicazione nell'esercizio 2018 della quota di maggior disavanzo non recuperato nei due esercizi precedenti; nell'inidoneità del piano straordinario di alienazioni a far fronte ai minori trasferimenti erariali che si sarebbero verificati nel 2019 in conseguenza dell'accertata elusione del saldo di finanza pubblica.

In particolare, la sezione regionale di controllo della Corte dei conti avrebbe contestato l'illegittimità dell'azzeramento del fondo anticipazioni liquidità (FAL) disposto dal Comune di Napoli, con imputazione del corrispondente importo al fondo per i crediti di dubbia esigibilità (FCDE), sostenendo che l'art. 1, comma 814, della legge n. 205 del 2017, recante l'interpretazione autentica dell'art. 2, comma 6, del d.l. n. 78 del 2015, non potesse essere interpretato nel senso di legittimare tout court detta "traslazione" di risorse, avendo soltanto riconosciuto la possibilità di retrodatarne la contabilizzazione degli effetti. Secondo la sezione regionale di controllo, un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione, integrata dai principi dettati in materia dalla Corte costituzionale, consentirebbe di ritenere ammissibile la misura in questione esclusivamente nei limiti degli incassi in conto residui registrati nell'anno in corso. La sezione di controllo avrebbe adottato in quella sede alcune misure interdittive della spesa, tra le quali la preclusione ad utilizzare con le descritte modalità il fondo anticipazioni liquidità.

Adita la Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, il ricorrente avrebbe contestato, tra le altre, la misura interdittiva della utilizzazione del FAL per finanziare il FCDE.

Dinanzi al giudice *a quo* la Procura generale avrebbe ritenuto infondati tutti i motivi del ricorso promosso dal Comune di Napoli a eccezione di quello riguardante la facoltà di utilizzare le risorse accantonate nel FAL a copertura del FCDE, in quanto il dato testuale delle norme impuginate non consentirebbe l'interpretazione adottata dalla sezione regionale di controllo.

Ad avviso della Procura generale, il quadro normativo vigente suffragherebbe l'esercizio di tale facoltà, sicché l'operato del Comune di Napoli sarebbe in linea con la previsione normativa, oggetto del presente giudizio.

Il giudice rimettente, con sentenza non definitiva, ha quindi respinto tutti i motivi di impugnazione promossi dal Comune di Napoli diversi da quelli relativi alla copertura del FCDE mediante le risorse accantonate nel FAL e, con separata ordinanza, ha sollevato le indicate questioni di legittimità costituzionale, con conseguente sospensione del giudizio che, tuttavia, è stata accompagnata dall'accoglimento della domanda cautelare del Comune di Napoli in ordine all'applicazione delle norme impuginate, sicché la delibera della sezione regionale di controllo della Corte dei conti è stata privata di effetti *in parte qua*.



Alla base della decisione assunta dal giudice *a quo* è la convinzione che l'interpretazione delle richiamate disposizioni fornita dal Comune di Napoli e dalla Procura generale risulterebbe l'unica possibile sulla base dell'inequivocabile formulazione letterale e - tuttavia - tale ineludibile interpretazione susciterebbe dubbi in ordine alla sua conformità a Costituzione.

Secondo il rimettente, infatti, la lettura costituzionalmente orientata della sezione regionale di controllo della Corte dei conti risulterebbe implausibile, ma l'accoglimento della corretta tesi ermeneutica del Comune ricorrente comporterebbe una notevole riduzione, del tutto fittizia, del disavanzo dell'ente locale, effetto che - ad avviso del medesimo giudice - non sarebbe conforme a plurimi precetti costituzionali.

La norma della cui costituzionalità si dubita, consentendo di utilizzare FAL per finanziare il FCDE (o, meglio, trasformando il FAL in FCDE), aggirerebbe importanti principi in tema di diritto del bilancio, in quanto eliminerebbe la sterilizzazione degli effetti dell'anticipazione di liquidità, migliorerebbe surrettiziamente il risultato di amministrazione e aumenterebbe la capacità di spesa degli enti, peggiorando nella sostanza il precedente disavanzo.

La Corte dei conti, sezione delle autonomie, con la deliberazione 17 dicembre 2015, n. 33, avrebbe affermato in proposito la necessità di prevenire tali effetti costituzionalmente illegittimi, chiarendo che «[i]l fondo di sterilizzazione degli effetti delle anticipazioni di liquidità va ridotto, annualmente, in proporzione alla quota capitale rimborsata nell'esercizio».

Secondo il rimettente, la traslazione del fondo anticipazioni di liquidità nel fondo crediti di dubbia esigibilità ne consentirebbe un utilizzo per finalità diverse dalla mera provvista di cassa e, in tal modo, amplierebbe la capacità di spesa dell'ente, violando numerosi principi costituzionali tra i quali quelli dell'equilibrio, della copertura della spesa nonché la "regola aurea" dell'art. 119 Cost., laddove è fatto divieto di indebitarsi per destinazioni diverse dall'investimento.

Aggirando la "sterilizzazione" degli effetti contabili delle anticipazioni di liquidità, diversi e ulteriori rispetto a quelli esercitati sulla cassa, così come sancito dalla Corte dei conti, sezione delle autonomie, nella predetta delibera, sarebbero lesi gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., in quanto un'anticipazione di cassa non potrebbe costituire una valida copertura finanziaria delle spese, determinando gravi danni strutturali al bilancio dell'ente.

Il rimettente illustra poi diffusamente i meccanismi contabili attraverso cui l'applicazione delle disposizioni impugnate consentirebbe di aggirare i vincoli di legge tesi a evitare che un'erogazione destinata a incidere solo sulla cassa dell'ente possa determinare un miglioramento del risultato di amministrazione e conseguentemente un incremento della capacità di spesa, essenziale per la gestione del preesistente deficit e per gli equilibri strutturali del bilancio in prospettiva futura.

Le disposizioni si porrebbero in contrasto anche con il divieto di indebitamento per spese diverse da quelle di investimento, previsto dalla "regola aurea" sancita dall'art. 119, sesto comma, Cost.

Si verificherebbe altresì una violazione dell'art. 136 Cost., per contrasto con il giudicato costituzionale delle sentenze di questa Corte n. 181 del 2015, n. 269 del 2016 e n. 89 del 2017, in cui si afferma che le anticipazioni di liquidità «altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie» e, in quanto tali, esse «non possono finanziare la copertura di disavanzi o spese di pertinenza degli esercizi successivi all'entrata in vigore del d.l. n. 35 del 2013». Proprio per evitare tale risultato sarebbe stata prevista la sterilizzazione di dette anticipazioni tramite il fondo.

I dubbi di legittimità costituzionale riguarderebbero sia la disposizione originaria che quella di interpretazione autentica contenuta nell'art. 1, comma 814, della legge n. 205 del 2017, la quale prevede che l'utilizzo della quota accantonata per il fondo anticipazioni liquidità per finanziare il fondo crediti di dubbia esigibilità si applichi sulle risultanze finali previste nell'allegato 5/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42). Poiché le risultanze finali in questione sarebbero quelle che determinano l'ammontare delle risorse disponibili (in caso di avanzo) o di quelle da ricostituire (in caso di disavanzo), ne discenderebbe che il FAL, contrariamente alla sua funzione, sarebbe utilizzato per determinare un aumento della capacità di spesa dell'ente sotto il profilo di un aumento dell'avanzo disponibile oppure di una diminuzione del disavanzo da coprire.

Per tali motivi, secondo il giudice *a quo*, la norma di interpretazione autentica renderebbe ancor più palese la violazione delle norme costituzionali e confermerebbe che la norma utilizza la quota accantonata nel FAL per incrementare la capacità di spesa degli enti locali.

Osserva, infine, il rimettente che la sezione regionale di controllo della Corte dei conti, per evitare i risultati aberranti che la disposizione comporterebbe e non potendo adire la Corte costituzionale, avrebbe manipolato la norma, aggiungendo alla stessa l'inciso «nella misura massima della riscossione in conto residui, di anno in anno intervenuta». Ma in tal modo sarebbe compiuta un'operazione propria delle sentenze additive della Corte costituzionale, che esulerebbe dai compiti dell'interprete e rientrerebbe in quelli riservati esclusivamente al giudice delle leggi.



2.- Si è costituito in giudizio il Comune di Napoli, il quale ha concluso nel senso dell'inammissibilità o, comunque, della non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Ad avviso dell'amministrazione comunale, l'ordinanza con cui è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale sarebbe influenzata dalla mancata valutazione complessiva degli oneri fatti gravare sul bilancio annuale di esercizio dell'ente locale che ha avuto accesso all'anticipazione di liquidità; il giudice rimettente avrebbe implicitamente reputato l'anticipazione di liquidità erogata agli enti locali come perfettamente sovrapponibile all'anticipazione di liquidità accordata alle Regioni, mentre l'ordinamento contabile declinerebbe in modo differente le due ipotesi.

La relativa disciplina sarebbe dettata, per le Regioni, direttamente dalla legge statale - art. 1, commi 692 e seguenti, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» - mentre, per gli enti locali, dalla deliberazione della Corte dei conti, sezione delle autonomie, 18 dicembre 2015, n. 33.

Tanto la legge che la citata deliberazione prevederebbero una disciplina analoga relativamente al trattamento dell'anticipazione di liquidità sul bilancio di esercizio dell'anno in cui l'anticipazione è erogata e sul susseguente rendiconto. Tuttavia, la deliberazione imporrebbe ai Comuni di imputare l'impegno riguardante il rimborso dell'anticipazione ai singoli bilanci degli esercizi successivi in cui vengono a scadenza le obbligazioni giuridiche passive corrispondenti alle rate di ammortamento annuali, mentre la relativa copertura finanziaria andrebbe assunta sin dal primo esercizio a valere sulle risorse correnti di competenza a tal fine appositamente individuate *ex novo* ovvero rese disponibili per effetto di una riduzione strutturale della spesa. Per gli enti locali, dunque, non sarebbe contemplata la possibilità, prevista per le Regioni, di utilizzare il FAL nel bilancio di esercizio. Nella parte spesa di tale bilancio, invece, dovrebbe essere iscritta la quota di rimborso dell'anticipazione di liquidità quale voce da finanziare con ulteriori risorse correnti di competenza o con riduzione della spesa.

Le conseguenze dell'impostazione dell'ordinanza di rimessione sarebbero particolarmente pregiudizievoli per gli enti locali che, come il Comune di Napoli, hanno ricevuto l'anticipazione di liquidità in epoca antecedente all'entrata in vigore della contabilità finanziaria potenziata. Ciò in quanto verrebbe imposto l'assorbimento del maggior disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui in un tempo minore rispetto a quello programmato e si produrrebbe una contrazione della capacità di spesa in misura superiore a quella necessaria a garantire la sterilizzazione del FAL. Il Comune sarebbe chiamato ad assorbire nel bilancio di esercizio il proprio maggior disavanzo, non solo della quota annuale di extra-deficit derivante dal riaccertamento straordinario dei residui, ma anche della quota di rimborso dell'anticipazione.

Ad avviso dell'amministrazione comunale, il giudice rimettente non avrebbe tenuto conto di tutti gli aspetti inerenti alle modalità di contabilizzazione del fondo anticipazione liquidità. In particolare, avrebbe omesso di considerare che, per gli enti locali, non sarebbe prevista l'iscrizione del FAL nel bilancio annuale di esercizio, mentre sussisterebbe l'obbligo di finanziare nel bilancio il rateo di restituzione dell'anticipazione di liquidità con risorse ulteriori rispetto a quelle già accantonate con la creazione del fondo.

Per questo motivo ritiene che la questione sia inammissibile, per la mancata valutazione di un elemento decisivo.

Nel merito, le censure sarebbero, comunque, infondate, atteso che il meccanismo previsto dalla norma in questione escluderebbe ogni effetto espansivo della spesa o riduttivo del disavanzo.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe la Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, e dell'art. 1, comma 814, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), in riferimento agli artt. 3, 81, 97, primo comma, 119, sesto comma, e 136 della Costituzione.

L'art. 2, comma 6, del d.l. n. 78 del 2015 dispone che «[g]li enti destinatari delle anticipazioni di liquidità a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di cui all'articolo 1 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, utilizzano la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione».

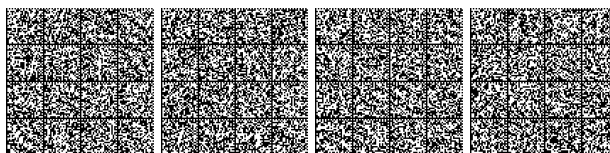


L'art. 1, comma 814, della legge n. 205 del 2017 stabilisce che «[l]'articolo 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, si interpreta nel senso che la facoltà degli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità, di cui all'articolo 1 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, di utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione, può essere esercitata anche con effetti sulle risultanze finali esposte nell'allegato 5/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi dell'articolo 3, comma 7, dello stesso decreto legislativo n. 118 del 2011, nonché sul ripiano del disavanzo previsto dal comma 13 del medesimo articolo, limitatamente ai soli enti che hanno approvato il suddetto riaccertamento straordinario a decorrere dal 20 maggio 2015, fermo restando il rispetto dell'articolo 3, comma 8, del medesimo decreto legislativo n. 118 del 2011, il quale prevede che l'operazione di riaccertamento straordinario sia oggetto di un unico atto deliberativo».

Il rimettente, in riferimento dalla rilevanza e alla non manifesta infondatezza delle questioni, muove dal presupposto che: *a)* il significato delle disposizioni censurate corrisponderebbe al dato testuale e non sarebbe possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata come quella proposta dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo della Campania, con delibera n. 107 del 10 settembre 2018 e che, peraltro, non è condivisa neppure dal Comune di Napoli, il quale ha proposto impugnazione davanti al giudice rimettente proprio contro la delibera fondata su detta interpretazione; *b)* condividendo l'interpretazione letterale delle disposizioni censurate - in ciò non discostandosi dall'opzione ermeneutica espressa dal Comune di Napoli e dalla Procura generale - il ricorso dovrebbe essere accolto, con conseguente annullamento della delibera indicata *in parte qua*; *c)* dubitando, tuttavia, della legittimità costituzionale delle disposizioni stesse, previa sospensione dell'efficacia della delibera di controllo le indicate questioni di legittimità costituzionale debbono essere rimesse a questa Corte.

Tanto premesso, ad avviso del rimettente: *a)* l'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità per trasformare il fondo anticipazioni di liquidità (FAL) in fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) sarebbe in palese contrasto con alcune pronunce di questa Corte, in particolare con la sentenza n. 181 del 2015, poiché eliminerebbe la sterilizzazione del fondo di liquidità, migliorando in modo fittizio il risultato di amministrazione e provocando un indebito incremento della capacità di spesa dell'ente locale; *b)* si verificherebbe una violazione patente dell'equilibrio strutturale del bilancio, in contrasto con gli artt. 81 e 97 Cost., poiché, sovrastimando il risultato di amministrazione, si verrebbero a influenzare negativamente tutti gli esercizi futuri. Si realizzerebbe, infatti, un azzeramento o una fortissima riduzione delle poste non impegnabili, che servono a realizzare economie finalizzate a ripristinare gradualmente l'equilibrio compromesso dalla preesistenza di gravi disavanzi; *c)* dal momento che il prestito costituito dalle anticipazioni di liquidità verrebbe destinato a spese diverse da quelle consentite dalle norme straordinarie contenute nel decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 giugno 2013, n. 64, risulterebbe violato - al di fuori dell'eccezionale deroga finalizzata a fronteggiare i debiti pregressi - l'art. 119 Cost., che circoscrive le potenzialità di indebitamento alla realizzazione degli investimenti; *d)* verrebbe altresì violato il principio di ragionevolezza, poiché le norme denunciate consentirebbero di utilizzare il fondo anticipazioni di liquidità per finanziare il fondo crediti di dubbia esigibilità, premiando «l'ente che ha violato l'obbligo di copertura delle spese, perché, avendo fatto maggiore ricorso all'anticipazione di liquidità, vede diminuire il sacrificio economico conseguente al passaggio alla contabilità armonizzata. Al contrario [al]l'ente più virtuoso, che ha rispettato l'obbligo di copertura delle spese e, avendo una buona riscossione e una buona tempistica nei pagamenti, non ha avuto la necessità di ricorrere all'anticipazione di liquidità», rimarrebbe preclusa la possibilità di incrementare la spesa corrente; *e)* sarebbe violato il giudicato costituzionale in relazione alle sentenze di questa Corte n. 89 del 2017, n. 269 del 2016 e n. 181 del 2015.

1.2.- Il Comune di Napoli, costituito in giudizio, sostiene che: *a)* le questioni sollevate sono inammissibili perché il giudice rimettente sarebbe incorso nel grave errore di applicare i principi enunciati da questa Corte per le Regioni alla diversa fattispecie inerente agli enti locali e, nel caso in esame, al Comune di Napoli; *b)* non risulterebbero violati gli artt. 81 e 97 Cost., in quanto la riduzione del disavanzo denunciata dal giudice *a quo* non sarebbe effetto dell'utilizzo dell'anticipazione di liquidità ma la «conseguenza delle modalità di costruzione» del fondo per i crediti di dubbia esigibilità, che risulterebbe attenuato. Tale effetto sarebbe implicitamente previsto dal legislatore, il quale avrebbe nel tempo mutato più volte le modalità e la base di calcolo per la determinazione dell'ammontare dell'accantonamento a tale ultimo fondo; *c)* non vi sarebbe alcuna violazione dell'art. 3 Cost., perché gli enti locali che hanno avuto accesso all'anticipazione verserebbero in una situazione di difficoltà economica, spesso generata dal contesto territoriale economicamente depresso. Il miglioramento del risultato di amministrazione consentirebbe agli enti in difficoltà di garantire lo svolgimento dei servizi pubblici, soprattutto di quelli posti a presidio di valori costituzionali. La norma sarebbe volta



a tutelare i cittadini residenti nei Comuni con maggiore difficoltà economica, comprovata dall'accesso all'anticipazione di liquidità; *d*) il Comune di Napoli sarebbe particolarmente svantaggiato poiché avrebbe incamerato le anticipazioni di liquidità prima dell'entrata in vigore del nuovo regime contabile della competenza rafforzata. Con il passaggio dalla vecchia alla nuova contabilità finanziaria, gli enti locali sarebbero stati chiamati a una operazione di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, la quale, in applicazione delle nuove regole della cosiddetta competenza finanziaria potenziata, avrebbe generato la quantificazione di un maggior disavanzo da ripianare; *e*) in assenza delle disposizioni impugnate si verificherebbe una contrazione della capacità di spesa dell'ente locale per un valore di gran lunga superiore a quello necessario alla sterilizzazione degli effetti dell'anticipazione di liquidità. L'ente locale, in virtù dei descritti meccanismi contabili, sarebbe tenuto, a differenza di quanto accade per le Regioni, a iscrivere in ogni bilancio di esercizio sia la quota di extra-deficit, sia la rata di restituzione dell'anticipazione di liquidità da finanziare. Nel medesimo esercizio di bilancio il Comune sarebbe chiamato a riassorbire la quota annuale di extra-deficit e a restituire, con risorse ulteriori rispetto all'accantonamento del fondo anticipazioni liquidità, la rata annuale del debito da restituzione dell'anticipazione di liquidità; *f*) l'interpretazione adottata dal Comune di Napoli sarebbe conforme alla deliberazione della Corte dei conti, sezione delle autonomie, 18 dicembre 2015, n. 33, che regolerebbe la materia; *g*) le disposizioni censurate risulterebbero ispirate «alla logica sottesa all'art. 3, comma 2, della Costituzione, essendo volt[e] a tutelare i cittadini residenti nei Comuni con maggiore difficoltà economica - comprovata proprio dall'accesso all'anticipazione di liquidità - attraverso l'attenuazione (o il depotenziamento) del FCDE. Emblematica, al riguardo, [sarebbe] l'analisi comparata tra la situazione economica e la spesa per servizi del Comune di Napoli (terza città d'Italia per popolazione residente) e quella del Comune di Milano (seconda città d'Italia per popolazione residente), il quale, a differenza del primo, non ha richiesto l'anticipazione di liquidità di cui al D.L. n.35/2013»; *h*) gli enti locali «che operano in territori caratterizzati da una elevata capacità fiscale degli abitanti, riscuot[erebbero] con relativa facilità i propri crediti; di conseguenza, [avrebbero] (in termini percentuali) un FCDE più basso ed una corrispondente maggiore capacità di spesa che restituisce alla cittadinanza servizi adeguati»; *i*) la scelta di privilegiare l'indebitamento degli enti locali in sofferenza finanziaria sarebbe «tutt'altro che irragionevole e, in ogni caso, pienamente conforme al principio di uguaglianza, ove letto in senso sostanziale, trattandosi di misura in grado di incidere non semplicemente sulla vita degli enti locali, ma su quella dei cittadini amministrati, temperando le differenze di servizi ricevuti dall'ente di prossimità».

2.- È necessario premettere alcune considerazioni circa il *petitum* dell'ordinanza di rimessione e i concreti effetti che il suo accoglimento sarebbe in grado di produrre sulla gestione del bilancio e sulla futura articolazione del rendiconto del Comune di Napoli.

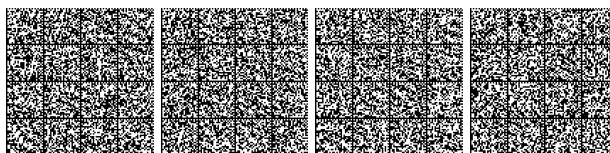
A tal fine occorre precisare che l'efficacia interdittiva spiegata dalla pronuncia della sezione regionale di controllo della Corte dei conti nei confronti del bilancio del Comune di Napoli, adottata con la deliberazione n. 107 del 2018 citata, è stata sospesa dalle sezioni riunite rimettenti in via cautelare. Ne deriva che la gestione del bilancio comunale, nel periodo di pendenza delle presenti questioni di costituzionalità, si è svolta secondo l'originario assetto deliberato dal Consiglio comunale. Ciò comporta, tra l'altro, che gli impegni di spesa, i pagamenti e, più in generale, le obbligazioni attive e passive sorte in tale periodo intermedio sono state assunte sulla base di norme pienamente vigenti, ancorché sottoposte al giudizio di questa Corte.

3.- Ai fini della presente decisione va sgombrato il campo da alcune contraddizioni ed equivoci generati dalla tecnicità delle disposizioni oggetto del presente giudizio e da alcune inesatte considerazioni del Comune di Napoli in punto di fatto e di diritto.

Il primo equivoco riguarda l'erronea affermazione del Comune di Napoli, secondo cui «la disciplina delle anticipazioni di liquidità degli enti locali è dettata [...] dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti» ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, mentre quella delle Regioni sarebbe contenuta nell'art. 1, comma 692, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

Quest'ultima disposizione non fa altro che esprimere norme di dettaglio in tema di allocazione di anticipazioni, ma non apporta elementi in grado di incidere sulla *ratio* dell'istituto come disciplinato dal d.l. n. 35 del 2013, a sua volta interpretato in senso costituzionalmente conforme da questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 181 del 2015).

È destituito, poi, di fondamento l'assunto del Comune di Napoli, secondo cui la disciplina delle anticipazioni degli enti locali possa essere determinata dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti. Infatti, questa Corte ha a suo tempo precisato con chiarezza che l'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, «nell'attribuire la possibilità di adottare [una] “delibera di orientamento” per il controllo degli enti locali, non affida alcun potere normativo sul controllo degli



enti locali alla sezione delle autonomie della Corte dei conti. La norma attribuisce a tale sezione una funzione nomofilattica in caso di interpretazioni difformi tra sezioni regionali della Corte dei conti» (sentenza n. 39 del 2014). Si tratta di una funzione finalizzata a uniformare l'attività consultiva e le tecniche di espressione contabile quando si verificano prassi discordanti su temi di particolare rilevanza. Funzione che mai potrebbe invadere la sfera normativa, che non appartiene - come precisato nella richiamata sentenza n. 39 del 2014 - alla magistratura contabile.

È di tutta evidenza che questa funzione di uniformazione delle prassi di espressione contabile non vincola, per definizione, l'esercizio del potere giurisdizionale sulle delibere di controllo delle sezioni regionali attribuito alle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione in sede di "giurisdizione esclusiva" (art. 11, comma 7, del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante «Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124»).

Nella fattispecie in esame, comunque, la pronuncia della Corte dei conti, sezione delle autonomie, 17 dicembre 2015, n. 33, non afferma quanto sostenuto dal Comune di Napoli, ma è del tutto coerente, sia pure limitatamente al profilo contabile di espressione dei conti dell'ente locale, con l'interpretazione costante delle modalità di sterilizzazione dell'anticipazione di liquidità previste dal d.l. n. 35 del 2013 sia per le Regioni, sia per gli enti locali. Si afferma, infatti, nella predetta deliberazione, che «[n]ei bilanci degli enti locali soggetti alle regole dell'armonizzazione contabile, la sterilizzazione degli effetti che le anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla l. 6 giugno 2013, n. 64, e successive modificazioni, integrazioni e rifinanziamenti, producono sul risultato di amministrazione va effettuata stanziando nel Titolo della spesa riguardante il rimborso dei prestiti un fondo, non impegnabile, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio, la cui economia confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata ai sensi dell'art. 187 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267». Si tratta di una tecnica contabile, sia pure ridondante e, in quanto tale certamente semplificabile, che mira tuttavia - come testimonia la locuzione "sterilizzazione degli effetti" - nel senso ricavabile dalla sentenza di questa Corte n. 181 del 2015.

Come già specificato, la disciplina base delle anticipazioni di liquidità è contenuta nel d.l. n. 35 del 2013, il quale non fa alcuna distinzione, salve le diverse modalità di provvista finanziaria, tra finalità delle anticipazioni regionali e di quelle degli enti locali, entrambe destinate al pagamento di passività finanziarie per tipologie di debiti specificamente individuate.

4.- Alla luce delle esposte premesse, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost., sono fondate.

I tre parametri, per quel che si dirà più specificamente in seguito, operano in stretta interdipendenza, cosicché l'anomala utilizzazione delle anticipazioni di liquidità consentita dalle disposizioni impugnate finisce per ledere l'equilibrio del bilancio, il principio di sana gestione finanziaria e, contemporaneamente, viola la "regola aurea" contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost., secondo cui l'indebitamento degli enti territoriali deve essere riservato a spese di investimento.

L'art. 2, comma 6, del d.l. n. 78 del 2015 prescrive che «[g]li enti destinatari delle anticipazioni di liquidità [...] utilizzano la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione» e l'art. 1, comma 814, della legge n. 205 del 2017 specifica che «[l]'articolo 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 [...] si interpreta nel senso che la facoltà degli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità [...] di utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione, può essere esercitata anche con effetti sulle risultanze finali espone nell'allegato 5/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi dell'articolo 3, comma 7, dello stesso decreto legislativo n. 118 del 2011, nonché sul ripiano del disavanzo previsto dal comma 13 del medesimo articolo, limitatamente ai soli enti che hanno approvato il suddetto riaccertamento straordinario a decorrere dal 20 maggio 2015, fermo restando il rispetto dell'articolo 3, comma 8, del medesimo decreto legislativo n. 118 del 2011, il quale prevede che l'operazione di riaccertamento straordinario sia oggetto di un unico atto deliberativo».

Entrambe le disposizioni censurate consentono di utilizzare le anticipazioni di liquidità per modificare il risultato di amministrazione dell'ente locale che le applica, attraverso meccanismi tecnici che convergono nell'elusione dei precetti costituzionali precedentemente richiamati.

Non è rilevante, ai fini della presente decisione, la diversa formulazione normativa impiegata dal legislatore - nella prima disposizione l'utilizzazione viene enunciata come regola attraverso l'uso dell'indicativo e nella seconda come facoltà - perché, comunque, l'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità consentita dalle disposizioni censurate non è compatibile con i richiamati plurimi precetti costituzionali.



4.1.- L'art. 119, sesto comma, Cost. risulta violato perché le anticipazioni di liquidità costituiscono una forma straordinaria di indebitamento a lungo termine e - in quanto tali - sono utilizzabili in senso costituzionalmente conforme solo per pagare passività pregresse iscritte in bilancio. Esse sono prestiti di carattere eccezionale finalizzati a rafforzare la cassa quando l'ente territoriale non riesce a onorare le obbligazioni passive secondo la fisiologica scansione dei tempi di pagamento.

La loro eccezionalità dipende essenzialmente dal fatto: *a)* di essere inscindibilmente collegate a una sofferenza della cassa; *b)* di essere frutto di un rigoroso bilanciamento di interessi rilevanti in sede costituzionale e dell'Unione europea; *c)* di essere un rimedio contingente, non riproducibile serialmente nel tempo e inidoneo a risanare bilanci strutturalmente in perdita.

Quanto al profilo sub *a)*, occorre sottolineare come le anticipazioni di liquidità siano spesso collegate a pregressi fenomeni di inappropriata gestione; in un bilancio sano, di regola, le diacronie tra la riscossione delle entrate e i pagamenti tendono a bilanciarsi secondo le singole scansioni temporali del programma di bilancio, opportunamente considerate attraverso le prudenti stime in sede di previsione, mentre tutto ciò non accade quando fenomeni come la sovrastima delle entrate e l'incapacità a riscuotere si sommano in modo progressivo nel tempo, fino a rendere l'adempimento delle obbligazioni passive sempre più tardivo e aleatorio.

Quanto al profilo sub *b)*, l'anticipazione a favore degli enti in sofferenza di liquidità è stata generata in sede normativa da un rigoroso bilanciamento tra l'esigenza di rispettare i vincoli di indebitamento e quella di onorare i debiti, costituenti entrambe regole primarie dell'ordinamento dell'Unione europea e nazionale, tenuto conto dell'invalidità della "regola aurea" dell'art. 119, sesto comma, Cost., la quale costituisce comunque - anche prima del suo inserimento in Costituzione - un principio storico dell'ordinamento finanziario-contabile degli enti locali. Come questa Corte ha già affermato, le anticipazioni di liquidità «nascono dall'esigenza di porre riparo ai crescenti ritardi nell'adempimento delle obbligazioni da parte delle pubbliche amministrazioni. Detto fenomeno, di per sé negativo, aggravava, tra l'altro, la situazione delle imprese, già colpite dalla difficoltà di accedere al credito bancario nel contesto della crisi. [...] Nel dialettico contesto, astretto tra vincoli di indebitamento e indefettibilità delle scadenze debitorie, il Governo ha cercato di individuare soluzioni normative e finanziarie capaci di venire incontro alle esigenze delle imprese [...]. Ciò anche attraverso serrate azioni politiche di negoziato a livello europeo per ottenere un margine di flessibilità del patto di stabilità e crescita. Così il Consiglio europeo del 14 marzo 2013, facendo seguito agli orientamenti già espressi nel giugno e nel dicembre del 2012, ha riconosciuto la necessità di [...] utilizzare spazi di flessibilità per azioni di sostegno alla crescita e all'occupazione, pur nel rispetto della necessaria stabilità finanziaria. In sintonia con le linee espresse dal Consiglio europeo, la Commissione europea, con la dichiarazione del 18 marzo 2013, ha sottolineato l'urgenza di una pronta risoluzione del tema dei pagamenti arretrati della pubblica amministrazione e chiarito i termini operativi della nozione di flessibilità» (sentenza n. 181 del 2015).

Quanto al profilo sub *c)*, è utile sottolineare come l'inidoneità dell'anticipazione a rimuovere situazioni di deficit strutturale risulta non solo implicitamente dal contrasto formale con il precetto contenuto nell'art. 119, sesto comma, Cost., ma anche da dati elementari dell'esperienza, secondo cui solo un investimento efficace può compensare in positivo l'onere debitorio sotteso alla sua realizzazione. In tale contesto, infatti, risulta «di chiara evidenza che destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito» (sentenza n. 188 del 2014). Peraltro, tale precetto custodisce interessi costituzionali che non sono limitati alla mera cura della sana gestione finanziaria, ma si estendono agli interdipendenti profili di tutela della rappresentanza democratica e dell'equità intergenerazionale (*ex plurimis*, sentenza n. 18 del 2019).

4.1.1.- Il carattere temporaneo e settoriale e la *ratio* univoca e oggettiva della disciplina delle anticipazioni di liquidità - come precedentemente definiti - determinano l'inconsistenza dell'apodittico argomento difensivo del Comune di Napoli, secondo cui l'anticipazione di liquidità degli enti locali sarebbe funzionalmente diversa da quella delle Regioni.

Del resto, in tema di anticipazioni di liquidità, già in precedenza si era affermato che il d.l. n. 35 del 2013 «ha introdotto una disciplina di carattere speciale e temporanea, derogatoria del patto di stabilità interno e di altre disposizioni in materia di finanza pubblica, per il pagamento dei debiti scaduti delle amministrazioni pubbliche. In particolare, nel citato decreto-legge sono contenute le misure dirette a consentire il pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni di debiti scaduti, con modalità differenti per gli enti locali (art. 1), le Regioni e le Province autonome (art. 2), gli enti del Servizio sanitario nazionale per il tramite delle Regioni (art. 3) e le amministrazioni statali (art. 5). Si tratta di disposizioni espressamente "volte ad assicurare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento" (art. 6, comma 1)» (sentenza n. 181 del 2015). E in quella sede questa Corte aveva avvertito che «[s]e alcune aporie semantiche possono suscitare qualche perplessità circa la tecnica legislativa impiegata, non v'è dubbio che utilizzare detti profili di ambiguità per qualificare il finanziamento in esame come vero e proprio mutuo, anziché mera anticipazione di liquidità, porterebbe inevitabilmente a concludere che anche le norme interposte sarebbero contrarie a Costituzione, in quanto



palesemente in contrasto con la prescrizione dell'art. 119, sesto comma, Cost., il cui rispetto, al contrario, era attestato in sede di lavori preparatori della legge di conversione del d.l. n. 35 del 2013. Deve essere dunque condivisa l'opinione del rimettente, secondo cui il meccanismo normativo creato dal legislatore statale risulta influente sulla sola gestione di cassa: d'altronde, quando una disposizione si presta a più interpretazioni e solo una risulta conforme al parametro costituzionale, al testo legislativo va attribuito il significato compatibile con la Costituzione. Un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle norme statali porta dunque a concludere che le anticipazioni di liquidità altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie. La loro *ratio*, quale si ricava dalla genesi del decreto-legge e dai suoi lavori preparatori, è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza» (ancora sentenza n. 181 del 2015).

Inoltre, analoga pronuncia ha riguardato successivamente anche una fattispecie inerente agli enti locali (sentenza n. 18 del 2019). Non esiste, dunque, alcuna distinzione di carattere sostanziale tra la disciplina delle anticipazioni di liquidità assegnate alle Regioni e quelle agli enti locali: entrambe sono destinate a pagare passività già iscritte in bilancio (ivi compresi i debiti fuori bilancio, i quali, prima di essere eventualmente onorati, devono avere ingresso nel bilancio stesso attraverso le tipizzate fattispecie del riconoscimento: art. 194 - «Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio» - del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali») e non possono essere destinate alla copertura giuridica di alcuna spesa. Sul tema, d'altra parte, questa Corte ha affermato più volte che, nei bilanci pubblici, le espressioni numeriche devono essere corredate da una stima attendibile, assicurata dalla coerenza con i presupposti economici e giuridici della loro quantificazione, sicché nel concetto di copertura giuridica operano in modo sinergico l'individuazione dei mezzi finanziari e della ragione giuridica sottesa al loro impiego (sentenze n. 227 del 2019 e n. 274 del 2017).

4.2.- Se la *ratio* dell'anticipazione di liquidità «è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporale e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione» (sentenza n. 181 del 2015), al di fuori di tale «utilizzazione limitata» il suo impiego risulta in contrasto anche con l'equilibrio di bilancio.

Per quel che concerne questa illegittima influenza sugli equilibri strutturali del bilancio, è sufficiente considerare che il mancato accantonamento delle risorse, quantificato secondo l'ordinario criterio di computo del FCDE, consente al Comune di Napoli di impiegare un surplus di spesa, pari al mancato accantonamento, coprendolo con risorse "nominali" (ma non reali, perché il meccanismo contabile indebitamente autorizzato dalle norme censurate finisce per ridurre o azzerare il cosiddetto FCDE attraverso la sua sostituzione parziale o totale con l'anticipazione di liquidità), in tal modo incrementando di fatto - senza che ciò appaia dalle scritture ufficiali - il disavanzo di amministrazione già maturato negli esercizi precedenti.

Al fine di illustrare sinteticamente sotto il profilo tecnico gli effetti di questo meccanismo, è utile ricordare che l'accantonamento al FCDE è funzionalmente definito in modo inequivocabile dall'allegato 4/2, punto 3.3, al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), il quale stabilisce che esso «non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio che confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata». Si tratta di una regola che inverte l'applicazione del principio di prudenza nella stima delle risorse disponibili. Come semanticamente specificato, il fondo rende inerte, cioè inutilizzabile, una quota delle risorse risultanti da parte entrata, in misura proporzionale all'andamento della riscossione che ha caratterizzato l'ente locale negli esercizi precedenti. Ove non venga applicata tale tipologia di svalutazione dei crediti, viene consentita - come nel caso di specie - l'iscrizione in bilancio di entrate stimate in modo da non tener conto dell'effettiva capacità di riscossione dei crediti.

L'istituto del fondo crediti di dubbia esigibilità costituisce, a ben vedere, una necessaria integrazione legale al «principio della previa dimostrazione analitica dei crediti e delle somme da riscuotere, iscrिवibili nelle partite dei residui attivi e computabili ai fini [del risultato di] amministrazione, [connotato dalla] stretta inerenza ai concetti di certezza e attendibilità che devono caratterizzare le risultanze della gestione economica e finanziaria» (sentenza n. 138 del 2013). Infatti, la prassi frequente in molte amministrazioni di sovrastimare l'entità dei crediti, evitando o rendendo imprecisa in sede di rendiconto la "dimostrazione analitica" delle ragioni giuridiche delle somme da riscuotere e dello stato dei procedimenti finalizzati alla riscossione, ha reso necessario correggere - attraverso il fondo in questione - le stime sovradimensionate con un accantonamento calcolato mediante un coefficiente di riduzione proporzionato alla capacità di riscossione mostrata dall'ente stesso in un congruo periodo (anch'esso fissato per gli enti locali dall'allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011) antecedente all'esercizio oggetto di rendiconto.



Permettere - come fanno la disposizione originaria e quella di interpretazione autentica censurata - la sostituzione di detto accantonamento mediante la doppia contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità (che infatti, nell'ottica delle medesime disposizioni, non si limita a determinare il naturale incremento del saldo di cassa di fine esercizio, ma viene impiegata anche per l'indebita sostituzione del fondo svalutazione crediti di dubbia esigibilità), vanifica la possibilità di stimare le risorse disponibili secondo prudenza, così contraddicendo il presupposto funzionale del fondo stesso.

Per quel che riguarda l'alterazione del risultato di amministrazione, la contabilizzazione tra le parti attive del rendiconto delle anticipazioni di liquidità, già facenti parte del fondo di cassa di fine esercizio, migliora in modo solo apparente il risultato di amministrazione, così esonerando l'ente locale dalle necessarie operazioni di rientro dal deficit, che non saranno paramtrate sul disavanzo effettivo ma su quello alterato dall'anomala contabilizzazione del fondo anticipazioni liquidità. Ciò pregiudica ulteriormente, in violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, primo periodo, Cost., l'equilibrio strutturale dell'ente locale in questione, in quanto alla situazione deficitaria precedente si aggiunge quella derivante dall'impiego indebito dell'anticipazione.

L'effetto distorsivo nel calcolo del disavanzo è particolarmente grave per la pregnante funzione certativa della sua determinazione, dalla quale l'ordinamento fa dipendere importanti effetti giuridici; in proposito è utile ricordare che l'art. 188 del d.lgs. n. 267 del 2000 prescrive che «[l]eventuale disavanzo di amministrazione, accertato ai sensi dell'articolo 186, è immediatamente applicato all'esercizio in corso di gestione contestualmente alla delibera di approvazione del rendiconto. La mancata adozione della delibera che applica il disavanzo al bilancio in corso di gestione è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio».

E quali che siano i tempi di rientro dal deficit, il richiamato art. 188 detta procedure e adempimenti immediatamente cogenti, funzionali - tra l'altro - a esaltare l'assunzione delle responsabilità dei risultati imputabili alle amministrazioni che si sono succedute durante la formazione del disavanzo: «[l]a deliberazione, contiene l'analisi delle cause che hanno determinato il disavanzo, l'individuazione di misure strutturali dirette ad evitare ogni ulteriore potenziale disavanzo, ed è allegata al bilancio di previsione e al rendiconto, costituendone parte integrante. Con periodicità almeno semestrale il sindaco o il presidente trasmette al Consiglio una relazione riguardante lo stato di attuazione del piano di rientro, con il parere del collegio dei revisori. L'eventuale ulteriore disavanzo formatosi nel corso del periodo considerato nel piano di rientro deve essere coperto non oltre la scadenza del piano di rientro in corso».

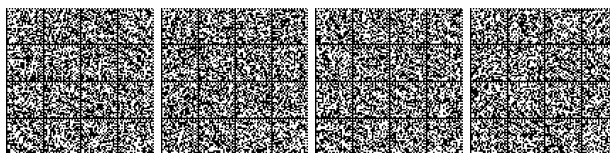
4.2.1. - Le precedenti considerazioni dimostrano l'infondatezza di due argomenti prospettati dal Comune di Napoli: a) quello secondo cui, cancellando le due norme censurate, esso «dovrà finanziare a bilancio con risorse nuove (ulteriori rispetto a quelle utilizzate per la costituzione del *FAL*) la quota, anch'essa trentennale, di restituzione dell'anticipazione di liquidità»; b) quello secondo cui la difficoltà dell'ente territoriale a riscuotere crediti giustificerebbe la censurata tecnica contabile.

È del tutto evidente che la capacità di escutere i debitori non dipende solo dalla situazione economica dei membri della collettività, ma anche e soprattutto dall'efficienza amministrativa dell'ente locale e dei propri uffici preposti alla riscossione.

Quanto all'argomento sub a), è altrettanto evidente - al di là dei meccanismi contabili che talvolta oscurano la sostanza dei fatti - la diversità tra la contabilizzazione, nella cassa dell'ente, dell'anticipazione di liquidità (che avviene nel momento in cui quest'ultima viene somministrata), l'appostazione in bilancio dell'onere di restituzione della quota capitale e interessi del prestito acceso e l'accantonamento di risorse nel fondo crediti di dubbia esigibilità. L'implementazione della cassa conseguente all'incameramento dell'anticipazione risponde alle eccezionali e tipizzate ipotesi di pagamento delle passività pregresse previste dal d.l. n. 35 del 2013; l'onere conseguente alla restituzione della quota annuale di capitale e interessi è intrinseca conseguenza dell'assunzione di un prestito; l'accantonamento nel FCDE ha come fine il non far ricadere negativamente sull'equilibrio strutturale del bilancio la scarsa capacità di realizzare le entrate.

Proprio queste elementari considerazioni confermano che l'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità in sostituzione dell'accantonamento conseguente all'esistenza di crediti di dubbia esigibilità permette indebitamente all'ente locale l'effettuazione di nuove spese, evitando il necessario adempimento di carattere prudenziale e in tal modo aggravando il deficit strutturale preesistente.

Quanto all'assunto secondo cui la difficoltà dell'ente territoriale a riscuotere crediti giustificerebbe il meccanismo finanziario consentito dalle norme censurate in ragione della ridotta capacità fiscale della popolazione di riferimento, è il caso di precisare che un conto è la misura del gettito, effettivamente legata alle condizioni socio-economiche del territorio, altro è la capacità di riscuotere i tributi, consistente in una percentuale di realizzazione del gettito stesso e strettamente collegata all'efficienza del sistema di riscossione.



Fermo restando che una capacità di riscossione inferiore alla media nazionale è un problema prevalentemente organizzativo, diverso è quello legato all'insufficienza strutturale del gettito fiscale ad assicurare i servizi essenziali. In tal caso ben diversi sono i rimedi previsti dalla Costituzione per garantire interventi ispirati alla solidarietà (sul punto si rinvia più diffusamente al prosieguo).

5.- Nel pronunciare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate questa Corte non può non sottolineare la peculiarità della presente fattispecie. Se, da un lato, l'amministrazione comunale, fino alla data della presente pronuncia, ha gestito realmente partite di spesa superiori a quelle costituzionalmente consentite, in tal modo peggiorando lo stato dei propri conti, dall'altro lo ha fatto sulla base di disposizioni legislative in vigore e di atti contabili dimensionati in rapporto alle potenzialità consentite dalle medesime disposizioni. Ne è derivato che tale gestione si è dipanata in una serie di impegni e pagamenti, in relazione ai quali l'affidamento dei soggetti venuti in contatto con l'amministrazione comunale e la funzionalità di progetti avviati secondo contratti e situazioni negoziali in itinere non possono essere travolti dalla dichiarazione di illegittimità di norme che hanno consentito, durante la loro vigenza, il sovradimensionamento della spesa.

D'altronde, l'intervenuta sospensione degli effetti interdittivi della spesa, a suo tempo disposti dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo della Campania, e temporaneamente rimossi, fino alla definizione del presente giudizio, dal giudice rimettente, ha permesso al Comune di Napoli una gestione conforme alle disposizioni allora vigenti, che consentivano la contestata utilizzazione delle anticipazioni di liquidità.

A ben vedere - proprio in ragione della peculiarità del diritto del bilancio e in particolare del principio di equilibrio dinamico che sposta nel tempo la continua tensione verso un bilanciato contrappeso tra entrate e spese - si è in presenza di una graduazione "naturale" degli effetti temporali della presente sentenza sulla gestione del bilancio comunale e sulle situazioni giuridiche a essa sottese. Con riguardo alla situazione venutasi a creare a causa della non corretta contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità e dell'extradeficit presumibilmente generato dalla gestione posta in atto nelle more della presente decisione (non risulta allo stato degli atti la realizzazione di alcuna economia in grado di compensare l'allargamento della spesa), l'ente locale dovrà avviare il necessario risanamento nei termini di legge.

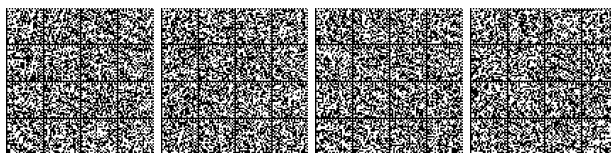
È chiaro che in un simile contesto non è affatto necessario che l'amministrazione comunale riapprovi - risalendo all'indietro - tutti i bilanci antecedenti alla presente pronuncia, essendo sufficiente che siano ridefinite correttamente tutte le espressioni finanziarie patologiche prodottesi nel tempo, applicando a ciascuna di esse i rimedi giuridici consentiti nel periodo di riferimento, in modo da ricalcolare il risultato di amministrazione secondo i canoni di legge. Così, ad esempio, per le sole operazioni di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all'art. 3, comma 16, del d.lgs. n. 118 del 2011 - che poi è quello di cui il Comune di Napoli lamenta la notevole entità -, il disavanzo di amministrazione correttamente rideterminato al 1° gennaio 2015 attraverso il riaccertamento straordinario dei residui potrà essere ripianato mediante i precitati accantonamenti fino al limite dei trenta esercizi consentiti da detta norma mentre per i deficit ulteriormente maturati, in conformità al principio *tempus regit actum*, saranno applicate le norme vigenti nel corso dell'esercizio in cui tale ulteriore deficit è maturato.

Il sistema così sinteticamente delineato serve per attribuire "a ciascuno il suo" in termini di responsabilità di gestione, affiancando all'operato del breve periodo la situazione aggiornata degli effetti delle amministrazioni pregresse.

Fermo restando che non è comunque consentita alcuna utilizzazione delle anticipazioni di liquidità per modificare il risultato di amministrazione, va precisato che la presente pronuncia produce un'efficacia immediatamente vincolante per la nuova definizione del disavanzo e per l'adozione delle correzioni atte a porvi rimedio.

Tenuto conto dell'accentuata mutevolezza del "tempo finanziario" che determina continue sopravvenienze di natura fattuale e normativa, è proprio il rispetto del principio dell'equilibrio dinamico ad assicurare la bilanciata congiunzione tra il principio di legalità costituzionale dei conti e l'esigenza di un graduale risanamento del deficit, coerente con l'esigenza di mantenere il livello essenziale delle prestazioni sociali durante l'intero periodo di risanamento. È stato in proposito affermato che «[i]l principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate» (sentenza n. 18 del 2019).

In definitiva, un esame complessivo dei parametri costituzionali vigenti in subiecta materia consente di chiarire che: *a)* l'equilibrio dei conti è un presupposto della sana gestione finanziaria, del buon andamento e della corretta e ponderata programmazione delle politiche pubbliche (artt. 81 e 97 Cost.); *b)* in tale prospettiva i deficit causati da inappropriate gestioni devono essere recuperati in tempi ragionevoli e nel rispetto del principio di responsabilità, secondo



cui ciascun amministratore democraticamente eletto deve rispondere del proprio operato agli amministrati. A tal fine è stato già chiarito che «la legge di approvazione del rendiconto - indipendentemente dalla compilazione e redazione dei complessi allegati al bilancio previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011 - deve contenere, in coerenza con le risultanze di detti allegati, cinque elementi fondamentali: *a)* il risultato di amministrazione espresso secondo l'art. 42 del decreto in questione; *b)* il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto; *c)* lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri» (sentenza n. 49 del 2018) poiché la trasparenza dei conti risulta «elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori» (sentenza n. 49 del 2018); *d)* quando le risorse proprie non consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite deve essere lo Stato ad intervenire con apposito fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante e con ulteriori risorse aggiuntive ai fini di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni (art. 119, terzo, quarto e quinto comma, Cost.); *e)* gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con modalità equilibrate in rapporto al generale contesto macroeconomico (art. 119, sesto comma, Cost.).

6.- Il sintetico richiamo ai principi cardine della Costituzione in tema di relazioni finanziarie tra Stato e comunità territoriali consente di svolgere opportune considerazioni in ordine ad alcuni argomenti difensivi svolti dal Comune di Napoli i quali - ancorché eccentrici rispetto al *thema decidendum* - meritano attenzione anche da parte del legislatore statale.

Si allude in particolare all'esigenza, espressa dal predetto ente locale, di una legislazione finanziaria ispirata alla valorizzazione dell'art. 3, secondo comma, Cost., nella specie sotto il profilo della tutela dei cittadini residenti nei Comuni con maggiore difficoltà economica e della riduzione/eliminazione della sperequazione tra i livelli dei servizi erogati dagli enti di base nelle comunità più povere e in quelle più ricche.

Questa esigenza solidaristica nei confronti delle comunità meno abbienti trova puntuale risposta - come già rilevato - in più articoli della Costituzione e, in particolare, nell'art. 119 Cost., il quale fissa le forme e i limiti che devono guidare il legislatore ordinario nell'inveramento dei principi ivi indicati.

Il richiamato parametro costituzionale bilancia le ragioni dell'autonomia, quelle dei vincoli finanziari dell'Unione europea e quelle della solidarietà verso le comunità economicamente meno munite.

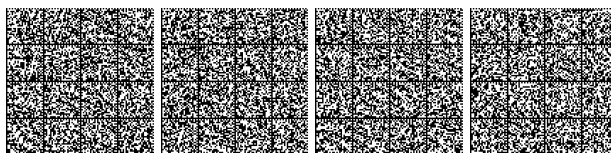
Il primo comma precisa che l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa deve essere esercitata nel rispetto dell'equilibrio del bilancio e che gli enti territoriali devono contribuire, insieme agli altri enti della finanza allargata, all'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. In tale prospettiva, l'equilibrio individuale dei singoli enti è un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell'autonomia, nonché del dovere di concorrere a realizzare gli obiettivi macroeconomici nazionali e dell'Unione europea.

Ne consegue che tutte le disfunzioni - a cominciare da quelle censurate in questa sede - devono essere rimosse e non possono essere computate nell'attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dal terzo, quarto e quinto comma dell'art. 119 Cost.

È in ordine al deficit strutturale imputabile alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio, e non alle patologie organizzative, che deve essere rivolto l'intervento diretto dello Stato. Le risorse necessariamente stanziare per tali finalità - proprio in virtù dei superiori precetti costituzionali - devono essere prioritariamente destinate dallo Stato alle situazioni di accertato squilibrio strutturale dei bilanci degli enti locali.

7.- Dunque, l'art. 2, comma 6, del d.l. n. 78 del 2015 e l'art. 1, comma 814, della legge n. 205 del 2017, poiché consentono di utilizzare le anticipazioni di liquidità al di fuori dei ristretti limiti del pagamento delle passività pregresse nei termini sanciti dal d.l. n. 35 del 2013 e, in particolare, di «utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione», risultano in contrasto con gli artt. 81, 97 e 119, sesto comma, Cost. e, pertanto, devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Rimangono assorbite le ulteriori censure proposte nei confronti delle disposizioni in esame.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, e dell'art. 1, comma 814, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*
e *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 gennaio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200004

N. 5

Sentenza 3 dicembre 2019 - 28 gennaio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Personale a tempo indeterminato di enti pubblici economici o di società a totale partecipazione pubblica, in servizio da almeno cinque anni presso gli uffici regionali - Passaggio, a domanda, nei ruoli regionali senza alcuna verifica di professionalità - Violazione della regola del concorso pubblico e del principio dell'accesso agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza - Illegittimità costituzionale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Graduatorie regionali relative alle selezioni riservate indette ai fini delle procedure di stabilizzazione - Proroga fino alla conclusione delle medesime procedure - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di "ordinamento civile" - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Graduatorie regionali relative alle selezioni riservate indette ai fini delle procedure di stabilizzazione - Proroga fino alla conclusione delle medesime procedure - Violazione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dal legislatore statale - Illegittimità costituzionale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Contratti di collaborazione coordinata e continuativa presso amministrazioni regionali - Ulteriore proroga di quelli inerenti a prestazioni relative a settori (sanitario, farmacologico e artistico-culturale) di competenza dell'amministrazione regionale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di "ordinamento civile" - Illegittimità costituzionale.



Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Contratti di collaborazione coordinata e continuativa presso amministrazioni regionali - Proroga fino al 31 dicembre 2023 di quelli finalizzati a dare attuazione alla programmazione realizzata con i fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di “ordinamento civile” - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38, artt. 24, 28, 47, comma 1, 53 e 55.
- Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 24, 28, 47 (*recte*: art. 47, comma 1), 53 e 55 della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 (Seconda variazione al bilancio pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 21-29 gennaio 2019, depositato in cancelleria il 29 gennaio 2019, iscritto al n. 7 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica del 3 dicembre 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Francesca Morici per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Nicoletta Pisani per la Regione Basilicata.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso, notificato in data 21-29 gennaio 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in via principale, oltre che delle disposizioni che hanno formato oggetto della sentenza n. 286 del 2019, degli artt. 24, 28, 47 (*recte*: art. 47, comma 1), 53 e 55 della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 (Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), in riferimento agli artt. 3, 51, 97, 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, della Costituzione.

1.1.- In particolare, l'art. 24 è impugnato nella parte in cui dispone che «[a]l fine di razionalizzare l'impiego del personale a tempo indeterminato appartenente ad enti pubblici economici o a società a totale partecipazione pubblica in servizio presso gli uffici della Regione Basilicata da almeno cinque anni se ne dispone, a domanda, il passaggio nei ruoli regionali, nel rispetto della normativa vigente in materia di limiti alla spesa per il personale».

Tale norma si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 51 e 97 Cost.



Essa, infatti, nel riconoscere il diritto potestativo del personale a tempo indeterminato appartenente a enti pubblici economici o a società a totale partecipazione pubblica, in servizio da almeno cinque anni presso la Regione, di transitare nei ruoli del personale regionale, senza prevedere lo scrutinio delle professionalità acquisite da tali soggetti, determinerebbe un privilegio indebito per i soggetti beneficiari di tale meccanismo. Ciò violerebbe la regola del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni (art. 97 Cost.) - che ammette deroghe solo per fronteggiare specifiche necessità funzionali dell'amministrazione, ovvero per peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico, e comunque con la previsione di adeguati accorgimenti idonei a garantire la professionalità del personale assunto - e il principio secondo cui tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza (artt. 3 e 51 Cost.).

1.2.- È, poi, impugnato l'art. 28 della medesima legge regionale nella parte in cui, sostituendo il comma 2 dell'art. 10 della legge della Regione Basilicata 9 gennaio 1995, n. 2 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), stabilisce che «[p]er la cura e la riabilitazione della fauna selvatica, la Regione si avvale dei Centri di Recupero degli Animali Selvatici ed Esotici (C.R.A.S.E.)».

Il ricorrente ritiene che tale previsione si ponga in contrasto con i principi fondamentali posti dal legislatore statale in materia di tutela della salute (umana e animale), in specie stabiliti nella legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), secondo cui gli animali esotici, il cui stato sanitario e la cui provenienza il più delle volte non è nota, non possono essere messi nei centri di recupero della fauna selvatica e in contatto con la stessa, per motivi di benessere animale e in ossequio a evidenti principi di prevenzione e di precauzione.

1.3.- È, altresì, impugnato l'art. 47 della medesima legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, nella parte in cui dispone la proroga, «fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione», delle «graduatorie delle selezioni riservate, indette ai sensi dell'articolo 4, comma 6 del D.L. n. 101/2013, convertito con modificazioni dalla L. n. 125/2013, oggetto delle procedure di stabilizzazione» (comma 1), e stabilisce che «[i] candidati idonei ricompresi nelle graduatorie di cui all'articolo 4 della legge regionale 25 ottobre 2010, n. 31, relative a selezioni per progressioni verticali indette antecedentemente all'entrata in vigore del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, approvate al 31 dicembre 2010, sono inquadrati fino ad esaurimento delle stesse, nelle graduatorie per le quali hanno concorso, a decorrere dal 1° marzo 2019» (comma 2).

La norma in esame, con l'inserire una disciplina derogatoria, in materia di proroga di graduatorie regionali, in favore soltanto di determinati soggetti, si porrebbe in contrasto con la prescrizione dell'art. 1, comma 1148, lettera a), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), secondo cui «l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, vigenti alla data del 31 dicembre 2017 e relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni», è prorogata fino al 31 dicembre 2018.

Essa, pertanto, determinerebbe la lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), nonché dei principi di «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.), oltre che dei principi di eguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.).

1.4.- Sono, infine, censurati gli artt. 53 e 55 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, là dove disciplinano la proroga dei contratti di collaborazione presso enti e strutture connesse all'amministrazione regionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Tali norme detterebbero una disciplina contrastante con quella stabilita dal legislatore statale, in specie nell'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che vieta di ricorrere alle proroghe di contratti di collaborazione, se non è stata accertata l'impossibilità oggettiva di utilizzare per il medesimo scopo il personale già a disposizione dell'amministrazione, sulla base di una specifica motivazione, o quando si intenda completare un'attività già avviata, e comunque in via temporanea e sulla base di una procedura di comparazione fra candidati. Tali condizioni non ricorrerebbero nelle citate norme, che, pertanto, violerebbero la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile.

1.5.- Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, il ricorrente ha rinunciato parzialmente al ricorso con riferimento, per quanto di interesse, all'art. 28 della citata legge regionale n. 38 del 2018, alla luce delle modifiche - ritenute soddisfattive - apportate all'art. 10 della legge reg. Basilicata n. 2 del 1995, nel testo sostituito dalla disposizione impugnata.

2.- Nel giudizio si è costituita la Regione Basilicata, che chiede che il ricorso sia dichiarato infondato.



2.1.- Preliminarmente, la difesa regionale chiede che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione alle questioni promosse nei confronti degli artt. 28 e 47 (*recte*: 47, comma 1) della legge regionale n. 38 del 2018, in ragione delle modifiche apportate al primo, in recepimento dei rilievi formulati dal Ministero della salute, e dell'abrogazione del secondo, disposta con la legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata).

In particolare, quanto all'impugnativa dell'art. 47, la Regione precisa che la richiesta di declaratoria di cessazione della materia del contendere si fonda sulla circostanza della sopravvenuta abrogazione del comma 1 del medesimo articolo, e della considerazione che le censure promosse nei confronti dell'art. 47 erano rivolte solo a tale comma (e non anche ai commi 2 e 3, pur testualmente richiamati).

2.2.- Nel merito, comunque, la questione promossa nei confronti dell'art. 47, comma 1, della legge regionale n. 38 del 2018 sarebbe infondata sulla scia della sentenza n. 241 del 2018, con riguardo alla denunciata violazione della sfera di competenza statale in materia di «ordinamento civile», nonché agli artt. 3 e 97 Cost.

La normativa impugnata, infatti, inerente alla proroga delle graduatorie, non solo risponderebbe all'esigenza di assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione e il contenimento della spesa pubblica, ma inciderebbe su aspetti che ineriscono all'organizzazione amministrativa regionale e che quindi sarebbero sottratti alla privatizzazione. La difesa regionale, a tal proposito, ricorda che, per costante giurisprudenza, costituisce concorso pubblico non solo quello aperto ai candidati esterni, ma anche quello riservato ai dipendenti ai fini delle progressioni verticali di particolare rilievo qualitativo, restando affidata in tal caso la selezione all'esercizio dei poteri pubblici e ai procedimenti amministrativi, la cui regolamentazione spetta alle Regioni.

2.3.- Con riguardo, poi, alle censure rivolte agli artt. 53 e 55 della medesima legge regionale n. 38 del 2018, il ricorrente chiede che siano dichiarate manifestamente infondate.

Anzitutto, la Regione sostiene che la disciplina contenuta nelle citate norme sia riconducibile alla potestà legislativa regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa, attenendo alla proroga di contratti già esistenti e dunque spiegando la propria efficacia in un momento successivo a quello dell'instaurazione del contratto di collaborazione. Essa, pertanto, inciderebbe sul comportamento delle amministrazioni nell'organizzazione delle proprie risorse umane e solo in via riflessa sulle posizioni soggettive. Peraltro, la Regione ricorda di aver già nel passato provveduto a prorogare contratti di collaborazione, senza che fossero sollevate analoghe questioni di legittimità costituzionale.

Del pari priva di fondamento sarebbe la censura di violazione della normativa statale di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001.

In particolare, quanto alle proroghe dei contratti di collaborazione in scadenza al 31 dicembre 2018, disposte con l'art. 53, la difesa regionale sostiene che esse siano funzionali a consentire la realizzazione di talune attività puntualmente indicate nella norma, in particolare per consentire all'amministrazione di continuare ad avvalersi di collaboratori già formati, al fine di garantire il completamento dei progetti, ragione per cui sono stati costituiti i rispettivi rapporti contrattuali, con l'individuazione di specifiche competenze. Tale proroga - necessaria per l'efficienza e l'efficacia dell'amministrazione, in quanto garantirebbe alle strutture la disponibilità di risorse di elevata e comprovata professionalità - sarebbe pienamente rispondente al comma 5-*bis* dell'art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001, come riformulato dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*) *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*)», della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», unitamente all'art. 22, comma 8, del medesimo d.lgs. n. 75 del 2017, che ribadiscono il divieto alle pubbliche amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione di cui all'art. 2 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183) solo a decorrere dal 1° gennaio 2019. Peraltro, la Regione ritiene che il divieto per le amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e ai luoghi di lavoro, si applica solo ai contratti sottoscritti a partire dal nuovo anno, ma non ai contratti che, sottoscritti in data antecedente, dispiegherebbero i loro effetti anche in un periodo successivo.

Quanto, poi, alle proroghe disposte con l'art. 55 della medesima legge regionale n. 38 del 2018, la Regione precisa che tale norma ha inteso dettare disposizioni in materia di contratti di collaborazione attivati dalla Regione Basilicata con l'«Avviso pubblico per il conferimento di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa finalizzati al rafforzamento della capacità tecnica e amministrativa dell'Amministrazione regionale (capacity building) e all'accompagnamento nelle attività per l'accelerazione e l'efficacia degli interventi della programmazione unitaria regionale 2007-2013 e 2014-2010», approvato con determinazione dirigenziale n. 12A2.2014/D. 00042 dell'8 agosto 2014.



L'intervento legislativo scaturirebbe dalla necessità dell'amministrazione di continuare ad avvalersi dei collaboratori selezionati fino al termine ultimo di ammissibilità delle spese della «programmazione FSE 2014-2020, FESR 2014-2020 e FEASR 2014-2020», fissato al 31 dicembre 2023, al fine di continuare ad assicurare il rafforzamento della capacità tecnica e amministrativa dell'amministrazione regionale e l'accompagnamento nelle attività per l'accelerazione e l'efficacia delle azioni dei programmi.

La proroga sarebbe opportuna per garantire alle strutture coinvolte nell'attuazione dei Programmi la disponibilità di collaboratori selezionati fino al termine del periodo di attuazione dei tre programmi comunitari.

Peraltro, in linea con l'art. 7, comma 6, lettera c), del d.lgs. n. 165 del 2001, sarebbero garantite anche la temporaneità e la possibilità di proroga connessa al completamento di un progetto, in quanto già nella determinazione dirigenziale di approvazione dell'avviso pubblico emergerebbe la delimitazione dell'incarico al periodo di «avvio ed attuazione dei programmi finanziati dal FESR 2014-2020 e da FSC nel corso del quale dovranno svolgersi le prestazioni corrispondenti agli obiettivi ed ai progetti specifici e determinati (...)». La Regione ricorda, inoltre, che, nella relazione di accompagnamento alla proposta dell'art. 55, si evidenziava la necessità dell'amministrazione di continuare ad avvalersi dei collaboratori selezionati fino al termine ultimo di ammissibilità delle spese della programmazione FSE 2014-2020, FESR 2014-2020 e FEASR 2014-2020, fissato al 31 dicembre 2023.

Il progetto afferente ai contratti si sviluppa - sottolinea ancora la Regione - per l'intero periodo di programmazione (2014-2020) relativo ai programmi interessati che prevedono, sulla base dell'art. 65 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, come termine ultimo di conclusione delle operazioni finanziate, il 31 dicembre 2023. Ciò sarebbe confermato dalla circostanza che in altre amministrazioni, anche centrali, contratti simili sono stati attivati sin dall'inizio per l'intero periodo di programmazione 2014-2023, poiché la copertura finanziaria per l'assistenza tecnica di tali programmi è in linea con le previsioni dell'art. 59 del regolamento (UE) n. 1303/2013 e dell'art. 22 del d.P.R. 5 febbraio 2018, n. 22, intitolato «Regolamento recante i criteri sull'ammissibilità delle spese per i programmi cofinanziati dai Fondi strutturali di investimento europei (SIE) per il periodo di programmazione 2014/2020».

3.- All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle difese scritte.

Considerato in diritto

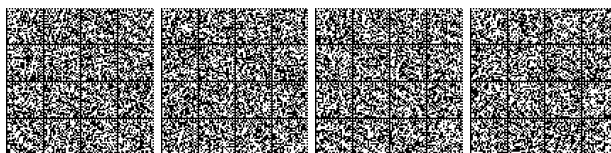
1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in via principale, oltre che delle disposizioni che hanno formato oggetto della sentenza n. 286 del 2019, degli artt. 24, 28, 47 (*recte*: 47, comma 1), 53 e 55 della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 (Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), in riferimento agli artt. 3, 51, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.

Poiché le disposizioni impugnate incidono su materie differenti e sono state censurate in riferimento a parametri e sotto profili eterogenei, occorre esaminare separatamente le questioni di legittimità costituzionale promosse dal ricorrente.

2.- È impugnato, in primo luogo, l'art. 24 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, nella parte in cui dispone che «[a] fine di razionalizzare l'impiego del personale a tempo indeterminato appartenente ad enti pubblici economici o a società a totale partecipazione pubblica in servizio presso gli uffici della Regione Basilicata da almeno cinque anni se ne dispone, a domanda, il passaggio nei ruoli regionali, nel rispetto della normativa vigente in materia di limiti alla spesa per il personale».

Questa norma dispone il transito automatico nell'organico della Regione Basilicata del personale dipendente, a tempo indeterminato, degli enti pubblici economici e delle società a totale partecipazione pubblica, in servizio da almeno cinque anni presso gli uffici regionali, senza prevedere alcuna verifica di professionalità. Secondo il ricorrente essa si porrebbe in contrasto con la regola del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni (art. 97 Cost.) e con il principio secondo cui tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza (artt. 3 e 51 Cost.).

2.1.- La questione è fondata.



Secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, «la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle» (sentenza n. 40 del 2018; fra le tante, sentenze n. 110 del 2017, n. 7 del 2015 e n. 134 del 2014) e, comunque, sempre che siano previsti «adeguati accorgimenti per assicurare [...] che il personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico» (sentenza n. 225 del 2010). Infatti, «la necessità del concorso per le assunzioni a tempo indeterminato discende non solo dal rispetto del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., ma anche dalla necessità di consentire a tutti i cittadini l'accesso alle funzioni pubbliche, in base all'art. 51 Cost.» (sentenza n. 225 del 2010).

Già in passato questa Corte ha ritenuto ingiustificato il mancato ricorso a una tale «forma generale ed ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche» (sentenza n. 40 del 2018), in relazione a norme regionali di generale e automatico reinquadramento del personale di enti di diritto privato (come le società a partecipazione regionale) nei ruoli delle Regioni, senza la previsione del previo espletamento di alcuna procedura selettiva di tipo concorsuale, ma anche senza alcuna giustificazione della necessità funzionale dell'amministrazione (fra le tante, sentenza n. 225 del 2010). Un simile trasferimento automatico non può che risolversi in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari di una procedura come quella descritta, in violazione dell'art. 97 Cost. e, di conseguenza, degli artt. 3 e 51 Cost. (fra le altre, sentenze n. 227 del 2013 e n. 62 del 2012).

Anche la norma regionale qui esaminata non soddisfa le condizioni che giustificerebbero la deroga al principio del pubblico concorso. Essa, infatti, dispone l'inquadramento automatico nei ruoli della Regione di personale a tempo indeterminato di enti di diritto privato - enti pubblici economici e società a totale partecipazione pubblica - solo su domanda, senza alcuna valutazione di professionalità. Inoltre, il mancato ricorso alla selezione concorsuale non trova alcuna peculiare ragione giustificatrice, né con riferimento alle necessità funzionali dell'amministrazione, né con riguardo a peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico, cui certamente non possono ricondursi le generiche finalità di «razionalizzazione dell'impiego del personale a tempo indeterminato», indicate dalla medesima norma.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 24 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018.

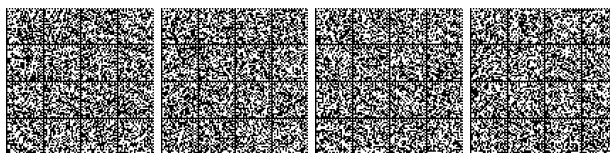
3.- È, poi, fatto oggetto di censure l'art. 28 della medesima legge regionale, nella parte in cui, sostituendo il comma 2 dell'art. 10 della legge della Regione Basilicata 9 gennaio 1995, n. 2 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), stabilisce che «[p]er la cura e la riabilitazione della fauna selvatica, la Regione si avvale dei Centri di Recupero degli Animali Selvatici ed Esotici (C.R.A.S.E.)».

Il ricorrente sostiene che tale previsione si ponga in contrasto con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di tutela della salute (umana e animale) nella legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), secondo cui gli animali esotici, il cui stato sanitario e la cui provenienza spesso non sono noti, non devono essere collocati nei centri di recupero della fauna selvatica, in contatto con la stessa, per motivi di benessere animale e in ossequio a evidenti principi di prevenzione e di precauzione.

3.1.- In linea preliminare, occorre tener conto della circostanza che il ricorrente ha rinunciato parzialmente al ricorso, con riferimento a tale questione, a seguito della sopravvenuta modifica dell'art. 10, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 2 del 1995, come sostituito dall'art. 28 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, a opera dell'art. 16 della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata). Il citato art. 10, comma 2, nel testo finale novellato, dispone che «per la cura e la riabilitazione della fauna selvatica, la Regione si avvale dei Centri di Recupero degli Animali Selvatici (C.R.A.S.) provvisti di assistenza medico-veterinaria e sottoposti a vigilanza veterinaria dell'Azienda Sanitaria territorialmente competente», anziché dei «Centri di Recupero degli Animali Selvatici ed Esotici (C.R.A.S.E.)».

Non è pervenuta da parte della Regione resistente l'accettazione della rinuncia, ma non risulta un suo interesse a coltivare il giudizio, se si tiene conto del fatto che la medesima Regione aveva richiesto la declaratoria di cessazione della materia del contendere, all'indomani della modifica legislativa e prima dell'atto di rinuncia parziale al ricorso da parte del ricorrente. In linea con una ormai costante giurisprudenza di questa Corte (di recente, sentenza n. 171 del 2019; fra le altre, sentenze n. 94 del 2018 e n. 19 del 2015, ordinanza n. 62 del 2015), si può, dunque, dichiarare cessata la materia del contendere.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, altresì, l'art. 47 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, là dove dispone la proroga, «fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione», delle «graduatorie delle selezioni riservate, indette ai sensi dell'articolo 4, comma 6 del D.L. n. 101/2013, convertito con modificazioni dalla L. n. 125/2013, oggetto delle procedure di stabilizzazione» (comma 1), e stabilisce che «[i] candidati idonei ricompresi nelle graduatorie di cui all'articolo 4 della legge regionale 25 ottobre 2010, n. 31, relative a selezioni per progressioni



verticali indette antecedentemente all'entrata in vigore del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, approvate al 31 dicembre 2010, sono inquadrati fino ad esaurimento delle stesse, nelle graduatorie per le quali hanno concorso, a decorrere dal 1° marzo 2019» (comma 2).

Il ricorrente ritiene che la norma in esame introduca una disciplina derogatoria, in materia di proroga di graduatorie regionali, in favore soltanto di determinati soggetti, in contrasto con la prescrizione dell'art. 1, comma 1148, lettera a), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), secondo cui «l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, vigenti alla data del 31 dicembre 2017 e relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni», è prorogata fino al 31 dicembre 2018.

Oltre a invadere la sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), tale norma si porrebbe in contrasto con i principi di «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.) delineati dal legislatore statale nella citata legge n. 205 del 2017, con conseguente lesione dei principi di eguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.).

4.1.- In linea preliminare, si deve considerare che il comma 1 dell'impugnato art. 47 è stato abrogato, successivamente alla proposizione del ricorso, a opera dell'art. 17, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019.

Le censure formulate dal ricorrente sono rivolte esclusivamente al comma 1 dell'impugnato art. 47, sebbene sia stato riprodotto anche il testo del comma 2 del medesimo articolo - che peraltro ha un oggetto diverso - per cui si deve valutare se permanga la materia del contendere, a seguito dello *ius superveniens*.

Poiché l'abrogazione è evidentemente satisfattiva delle richieste del ricorrente, si deve verificare se la norma abrogata abbia ricevuto applicazione medio tempore (fra le tante, di recente, sentenze n. 180 del 2019 e n. 238 del 2018).

Premesso che la legge n. 4 del 2019, che ha disposto l'abrogazione del comma 1 dell'art. 47, è entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione (BUR) e cioè il 15 marzo 2019, mentre la legge regionale n. 38 del 2018 era entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione sul BUR e cioè il 22 novembre 2018, c'è un intervallo temporale entro cui non si dimostra in alcun modo che la norma non sia stata applicata. Ciò basta a escludere una pronuncia di cessazione della materia del contendere, e quindi si rende necessario l'esame del merito delle questioni promosse nei confronti dell'art. 47, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018.

4.2.- Quanto al merito, il ricorrente denuncia, fra l'altro, la lesione della sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) da parte della norma regionale che dispone la proroga - «fino alla conclusione delle procedure» di stabilizzazione - delle graduatorie relative alle «selezioni riservate indette ai sensi dell'articolo 4, comma 6 del D.L. n. 101/2013, convertito con modificazioni dalla L. n. 125/2013, oggetto delle procedure di stabilizzazione ex art. 20, comma 1 del D. Lgs. n. 75/2017», in contrasto con quanto stabilito dal legislatore statale. Tale questione, inerente al riparto delle competenze legislative fra lo Stato e le Regioni, deve essere esaminata per prima. È preliminare la verifica che essa impone, circa la pretesa inesistenza di una qualsivoglia competenza regionale a disciplinare tale oggetto, di esclusiva competenza del legislatore statale.

4.2.1.- La questione è priva di fondamento.

Di recente questa Corte (sentenza n. 241 del 2018) ha avuto occasione di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di una norma regionale che disponeva la proroga di ulteriori dodici mesi «[dell]efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche», e ha dichiarato non fondata la censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Nel ricordare che «la disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego, “per i suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima connessione con l'attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost. [...] è invero sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato” (sentenza n. 380 del 2004)», ha affermato che «[l]a regolamentazione delle graduatorie di procedure selettive pubbliche rientra [...] nella disciplina dell'accesso al pubblico impiego». Le graduatorie «costituiscono il provvedimento amministrativo conclusivo delle procedure selettive pubbliche», con cui «l'amministrazione esaurisce l'ambito proprio del procedimento amministrativo e dell'esercizio dell'attività autoritativa».

Sulla scorta di tale precedente, non vi è dubbio che anche la disposizione ora in esame detta una disciplina che «si colloca in un momento antecedente a quello del sorgere del rapporto di lavoro» e che «riguarda i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e non quelli privatizzati del relativo rapporto di lavoro». Essa, pertanto, è estranea alla sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile.

Da ciò deriva la non fondatezza della questione.

4.3.- L'art. 47, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018 è, altresì, impugnato, là dove introduce una proroga «fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione», delle graduatorie relative alle selezioni riservate indette ai fini delle medesime procedure di stabilizzazione, anche per violazione dei principi fondamentali di coordi-



namento della finanza pubblica stabiliti dal legislatore statale, in specie, all'art. 1, comma 1148, lettera *a*), della legge n. 205 del 2017. Quest'ultimo dispone che «l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, vigenti alla data del 31 dicembre 2017 e relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni, è prorogata al 31 dicembre 2018».

4.3.1.- La questione è fondata.

Lo scorrimento delle graduatorie relative a concorsi per l'accesso al pubblico impiego, nato come strumento di carattere eccezionale, è risalente nel tempo. L'art. 3, comma 87, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», ha introdotto la previsione della vigenza delle graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione delle stesse.

Il termine citato è stato inizialmente individuato per consentire una modalità alternativa e secondaria rispetto al pubblico concorso, previsto dall'art. 97 Cost. Tale modalità è poi divenuta «regola generale», sia in considerazione delle «finalità di contenimento della spesa pubblica in relazione ai costi derivanti dall'espletamento delle nuove procedure concorsuali», sia per proteggere i soggetti collocati nelle graduatorie, «in considerazione del blocco delle assunzioni» (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 28 luglio 2011, n. 14).

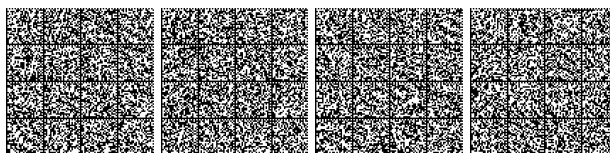
Si sono poi avute successive e frequenti proroghe del termine, con il risultato di rendere ultra-attive anche graduatorie molto risalenti nel tempo (così, ad esempio, l'art. 17, comma 19, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante «Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali», convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102; e anche l'art. 1, comma 2, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2011, n. 10). Si è inteso, in tal modo, ovviare alle esigenze funzionali delle pubbliche amministrazioni per il perdurante blocco delle assunzioni e per il mancato espletamento di nuove procedure concorsuali.

Nonostante la legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) abbia indicato all'art. 17, comma 1, lettera *c*), il criterio direttivo della riduzione del periodo di validità delle graduatorie, anche nella prospettiva di una progressiva riapertura delle procedure concorsuali e del superamento del blocco delle assunzioni, il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, -recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*), *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», all'art. 6, comma 1, lettera *a*) -, si è limitato a introdurre la mera facoltà di ciascuna pubblica amministrazione di indicare nel bando di concorso il numero di candidati idonei rispetto ai posti disponibili, senza incidere sulla validità delle graduatorie, che sono state, successivamente, in via eccezionale, ulteriormente prorogate per i citati motivi.

In questo quadro si colloca l'art. 1, comma 1148, lettera *a*), della legge di bilancio per il 2018, invocata come norma interposta dal ricorrente, che ha prorogato al 31 dicembre 2018 l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, vigenti alla data del 31 dicembre 2017 e relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni.

Tale norma - che prevede la proroga al 31 dicembre 2018 anche del termine per l'esercizio, da parte di amministrazioni pubbliche, della facoltà di assunzione di personale, in particolare, nelle sue lettere *b*), numero 1), *c*), *d*), numero 1) e numero 2), ed *e*) - è già stata ricondotta da questa Corte nel novero di quelle disposizioni statali che, «agendo sul rilevante aggregato di spesa pubblica costituito dalla spesa per il personale, pongono limiti transitori alla facoltà delle regioni [...] di procedere ad assunzioni (*ex plurimis*, sentenze n. 1 del 2018, n. 72 del 2017, n. 251 del 2016, n. 218 e n. 153 del 2015)» (sentenza n. 241 del 2018). Essa, pertanto, nella parte in cui proroga, delimitandole, sia l'efficacia delle graduatorie vigenti, sia la facoltà di assunzione delle pubbliche amministrazioni, al 31 dicembre 2018, stabilisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, vincolante per le Regioni.

Con tale principio contrasta la norma regionale impugnata. Quest'ultima fa riferimento a graduatorie relative a selezioni riservate, indette - secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 6, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, nella legge 30 ottobre 2013, n. 125 - «al fine di favorire una maggiore e più ampia valorizzazione della professionalità acquisita dal personale con contratto di lavoro a tempo determinato e, al contempo, ridurre il numero dei contratti a termine». Nell'ambito di tali procedure di stabilizzazione del personale non dirigenziale disciplinate dall'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 75 del 2017, «al fine di superare il precariato», la norma regionale proroga le graduatorie relative alle citate selezioni «fino alla conclusione delle procedure stesse» (art. 47, comma 1, legge reg. Basilicata n. 38 del 2018) e, quindi, al di là del limite del 31 dicembre 2018 imposto dal legislatore statale per contenere le assunzioni e con esse le spese inerenti al personale anche regionale.



Si deve osservare che, successivamente all'entrata in vigore della norma regionale impugnata, il quadro normativo statale di riferimento è andato via via mutando, in virtù dell'entrata in vigore dapprima della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), poi del decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101 (Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali), convertito, con modificazioni, nella legge n. 128 del 2019, che sono intervenuti sul regime delle graduatorie (in specie all'art. 1, commi da 661 a 665, della legge n. 145 del 2018, come modificato dal d.l. n. 101 del 2019). Premesso che il parametro interposto da prendere in considerazione per valutare la legittimità costituzionale della norma regionale è costituito, comunque, dai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica vigenti al momento dell'entrata in vigore della norma regionale (e, quindi, dal citato art. 1, comma 1148, lettera a, della legge di bilancio per il 2018), non si può non segnalare che la nuova disciplina delle graduatorie dettata dal legislatore statale delinea uno scenario che risulta ancor più restrittivo quanto all'uso delle graduatorie e che, in costanza di misure di contenimento delle assunzioni, conferma la natura di principio di coordinamento della finanza pubblica della previsione di limiti alla proroga dell'efficacia delle stesse.

Pur prorogando le graduatorie precedenti, si introducono alcune condizioni e si definiscono precisi limiti temporali. La proroga opera a partire dalle graduatorie approvate nel 2011, a condizione che i soggetti inseriti nelle stesse frequentino obbligatoriamente corsi di formazione e aggiornamento organizzati da ciascuna amministrazione, nonché superino un apposito esame-colloquio diretto a verificarne la perdurante idoneità. Si afferma, inoltre, una nuova centralità del concorso pubblico di cui all'art. 97 Cost., tuttavia connessa alla prospettiva futura e comunque eventuale della riapertura delle procedure concorsuali e dello sblocco delle assunzioni. Si delimita, in ogni caso, a regime, l'efficacia delle graduatorie e se ne ridimensiona lo scorrimento.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018.

4.4.- Resta assorbita l'ulteriore questione di legittimità costituzionale riferita agli artt. 3 e 97 Cost.

5.- Sono, infine, impugnati gli artt. 53 e 55 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, là dove dispongono la proroga dei contratti di collaborazione presso enti e strutture connesse all'amministrazione regionale.

Secondo il ricorrente, tali norme si porrebbero in contrasto con l'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che vieta di ricorrere alle proroghe di contratti di collaborazione, tranne che quando sia stata accertata l'impossibilità oggettiva di utilizzare per il medesimo scopo il personale già a disposizione dell'amministrazione, e comunque solo in via temporanea e sulla base di una procedura di comparazione fra candidati. In tal modo, esse determinerebbero una lesione della sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.1.- In linea preliminare, occorre rilevare che le disposizioni impugnate - gli artt. 53 e 55 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018 - pur provvedendo entrambe a prorogare i contratti di collaborazione presso amministrazioni regionali, hanno contenuti e ambiti di operatività differenti.

Infatti, con l'art. 53 è prorogata la scadenza (al 31 dicembre 2019 e al 30 giugno 2020) di contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di una serie variegata di attività, puntualmente individuate, che attengono: alla realizzazione di programmi concernenti l'Osservatorio dei prezzi, dei servizi e delle tecnologie nel settore della sanità (OPT); all'attuazione del progetto di realizzazione della Rete regionale degli acquisti del Servizio sanitario regionale; ai piani e ai progetti di adeguamento infrastrutturale delle Aziende sanitarie regionali e delle strutture sanitarie; all'attuazione del progetto di riordino del sistema di formazione continua; alla realizzazione del programma regionale di farmacovigilanza attiva e del funzionamento del Centro regionale di farmacovigilanza; alla messa in esercizio del fascicolo sanitario elettronico; al completamento dei programmi connessi alla valorizzazione artistico-culturale.

L'art. 55, invece, dispone la proroga fino al 31 dicembre 2023 di contratti di collaborazione (coordinata e continuativa) volti ad «assicurare il rafforzamento della capacità tecnica e amministrativa dell'Amministrazione regionale e l'accompagnamento per l'accelerazione e l'efficacia delle attività connesse all'attuazione ed alla programmazione FSE 2014-2020, FESR 2014-2020 e FEASR 2014-2020». Si tratta, come è evidente, di dare attuazione alla programmazione realizzata con i Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020, per la realizzazione degli obiettivi di coesione economica, sociale e culturale, nel quadro definito dal regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.



La questione di legittimità costituzionale proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., nei confronti di entrambe le disposizioni, deve essere esaminata tenendo conto della specificità della disciplina dettata da ciascuna di esse.

5.2.- Alla luce di tale precisazione, la questione è fondata solo con riguardo all'art. 53 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018.

5.2.1.- Anzitutto, occorre identificare la materia cui deve ricondursi la disciplina contenuta nelle citate disposizioni.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'individuazione dell'ambito materiale, cui devono essere ascritte le disposizioni censurate, deve essere effettuata tenendo conto della loro *ratio*, della loro finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina (da ultimo sentenza n. 100 del 2019; fra le tante, sentenze n. 32 del 2017, n. 287 e n. 175 del 2016). Poiché entrambe le disposizioni mirano a prorogare la durata di contratti di collaborazione coordinata e continuativa già in essere con enti e strutture regionali e, conseguentemente, la durata dei rapporti di collaborazione fondati su tali contratti, è evidente che esse, pur incidendo sulla materia dell'organizzazione amministrativa regionale, come sostenuto dalla difesa della Regione Basilicata, sono riconducibili alla materia dell'ordinamento civile.

Questa Corte ha già affermato che la disciplina del rapporto di lavoro con la Regione ascrivibile alla complessa nozione di "parasubordinazione" (come nel caso delle collaborazioni coordinate e continuative) non si discosta dal rapporto di lavoro pubblico privatizzato (sentenza n. 157 del 2019) quanto all'«esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati» (sentenza n. 189 del 2007). Queste ultime, che sono riconducibili alla materia dell'«ordinamento civile» assegnata alla competenza esclusiva del legislatore statale, «costituiscono tipici limiti di diritto privato» (sentenza n. 232 del 2019) e, come tali, si impongono alle Regioni anche con riguardo alle scelte, operate da queste ultime, in tema di «organizzazione amministrativa».

5.2.2.- Il legislatore statale è intervenuto più volte sulla materia delle collaborazioni coordinate e continuative in senso restrittivo, per impedire gli abusi nel ricorso a tale strumento contrattuale, con la conseguente elusione della disciplina del rapporto di lavoro subordinato.

Con il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30) è stata introdotta la fattispecie del lavoro a progetto (artt. da 61 a 69-*bis*), poi delimitata nel suo uso dall'art. 1, commi da 23 a 26 della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita). Infine, con il decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), le norme precedenti inerenti alla collaborazione "a progetto" sono state abrogate ed è rimasta in vigore la precedente disciplina generale della collaborazione continuativa e coordinata richiamata dall'art. 409 del codice di procedura civile.

A completare un tale processo di "ridimensionamento" dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa ha provveduto, con specifico riferimento al lavoro pubblico, il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*) *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*)», della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», che ha espressamente introdotto, nel testo del d.lgs. n. 165 del 2001, il divieto per le pubbliche amministrazioni «di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro» (art. 7, comma 5-*bis*) e ha puntualmente delimitato le deroghe a tale divieto (art. 7, comma 6).

Quest'ultima disposizione stabilisce, infatti, che «le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria», «per specifiche esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio», solo al ricorrere di specifiche condizioni, indicate come «presupposti di legittimità».

In particolare si richiede, fra l'altro, che l'oggetto della prestazione corrisponda a obiettivi e progetti specifici e determinati e sia coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente; che l'amministrazione abbia preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; che la prestazione abbia natura temporanea e altamente qualificata. Si esclude la possibilità di rinnovo, mentre si stabilisce che «l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore» (art. 7, comma 6, lettera *c*). Infine, si introduce una fattispecie di responsabilità amministrativa del dirigente che abbia stipulato un simile contratto «per lo svolgimento di funzioni ordinarie».



Le misure richiamate stanno a dimostrare che l'obiettivo - sia del divieto di stipulazione dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa, sia della rigorosa delimitazione delle possibili deroghe a tale divieto - consiste nello «scongiurare alla radice il rischio che si abusi delle collaborazioni esterne pur in presenza di un elevato numero di dipendenti pubblici» (sentenza n. 43 del 2016).

5.2.3.- Con tale disciplina contrasta l'art. 53 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018.

L'indicata disposizione regionale provvede, come si è più volte ricordato, a prorogare ulteriormente rispetto a proroghe già intervenute i contratti di collaborazione coordinata e continuativa inerenti a prestazioni molteplici ed eterogenee, relative a settori di competenza dell'amministrazione regionale (in specie al settore sanitario e farmacologico e a quello artistico-culturale). Il susseguirsi di proroghe già evidenziato contraddice la natura temporanea delle prestazioni richieste.

L'oggetto di tali prestazioni è individuato in attività da ricondurre: al controllo esercitato dall'Osservatorio dei prezzi, dei servizi e delle tecnologie nel settore della sanità; all'attuazione della Rete regionale degli acquisti del Servizio sanitario regionale; all'adeguamento infrastrutturale delle Aziende sanitarie regionali e delle strutture sanitarie; al sistema di formazione continua; al funzionamento del Centro regionale di farmacovigilanza; al fascicolo sanitario elettronico; alla valorizzazione artistico-culturale. Solo in alcuni di questi casi si incontra un - peraltro generico - riferimento, a programmi o progetti.

I progetti sottesi alle collaborazioni coordinate e continuative sono individuati in maniera tutt'altro che specifica e determinata, come prescritto dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, così da non consentire una chiara distinzione rispetto alle funzioni "ordinarie" dell'amministrazione regionale. Né risulta agevole valutare l'effettiva necessità della proroga dei contratti di collaborazione ai fini del completamento «in via eccezionale» delle prestazioni richieste (la cui durata, peraltro, deve essere preventivamente determinata, secondo l'art. 7, comma 6, lettera d, del d.lgs. n. 165 del 2001).

A ciò si aggiunge la considerazione che non c'è traccia nei lavori preparatori della legge, né nella difesa della Regione, della circostanza - pure imposta dal legislatore statale - che quest'ultima abbia «preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno», a conferma della divaricazione fra la norma regionale in esame e la normativa statale.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 53 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018.

5.2.4.- Un esito differente si delinea con riguardo alla valutazione della conformità della disciplina stabilita dall'art. 55 della medesima legge reg. Basilicata n. 38 del 2018 all'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, prima richiamato.

Tale art. 55, infatti, proroga fino al 31 dicembre 2023 il termine di scadenza dei contratti di collaborazione stipulati «[a]l fine di assicurare il rafforzamento della capacità tecnica e amministrativa dell'Amministrazione regionale», ma, soprattutto, «l'accompagnamento per l'accelerazione e l'efficacia delle attività connesse all'attuazione ed alla programmazione FSE 2014-2020, FESR 2014-2020 e FEASR 2014-2020».

Come si evince dalla relazione all'art. 55, la previsione «scaturisce dalla necessità dell'Amministrazione di continuare ad avvalersi dei collaboratori selezionati fino al termine ultimo di ammissibilità delle spese della programmazione FSE 2014-2020, FESR 2014-2020 e FEASR 2014-2020 fissato al 31 dicembre 2023» e di «garantire alle strutture coinvolte nell'attuazione dei Programmi la disponibilità dei collaboratori selezionati fino al termine del periodo di programmazione dei tre programmi comunitari». Si tratta, in altri termini, di consentire alla Regione di continuare ad avvalersi della collaborazione di esperti per la realizzazione degli specifici programmi che devono essere realizzati con i Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 - in specie con il Fondo sociale europeo (FSE); con il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); e con il Fondo europeo per lo sviluppo rurale (FEASR) -, in vista del perseguimento degli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale individuati dall'Unione europea (art. 176 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130). Per il ciclo di programmazione 2014-2020 il quadro normativo europeo che definisce gli obiettivi e gli strumenti finanziari di intervento è stabilito dal regolamento (UE) n. 1303/2013. Quest'ultimo, che individua fra i principali obiettivi della programmazione «Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione» per le Regioni meno sviluppate, fra cui rientra la Regione Basilicata, vincola l'erogazione dei fondi per la realizzazione dei Programmi operativi regionali (POR), fra l'altro, al raggiungimento di obiettivi determinati (l'art. 21 del citato regolamento disciplina la «verifica dell'efficacia dell'attuazione dei programmi»).

In particolare, il regolamento citato stabilisce (all'art. 136) che le amministrazioni titolari di programmi operativi devono presentare alla Commissione europea richieste di rimborso relative a spese sostenute e controllate entro il 31 dicembre del terzo anno successivo all'impegno di bilancio riferito ai programmi medesimi. Ove entro quella data non sia stata utilizzata una parte dell'importo in un programma operativo, per il pagamento del prefinanziamento iniziale e annuale e per i pagamenti intermedi, o non siano state presentate richieste di rimborso, la Commissione «procede al disimpegno» (art. 136, comma 1, del citato regolamento). Analogamente, il comma 2 del medesimo art. 136 dispone che «La parte di impegni ancora aperti al 31 dicembre 2023 è disimpegnata qualora la Commissione non abbia ricevuto i documenti prescritti».



Appare evidente l'elevata complessità degli adempimenti connessi all'utilizzo effettivo dei fondi europei, complessità che ha, inizialmente, indotto la Regione a stipulare contratti di collaborazione, sulla base di un'apposita procedura di avviso pubblico, approvata dall'amministrazione regionale a seguito - come indica la difesa della stessa Regione - dell'infruttuosa attivazione di mobilità volontaria interdipartimentale, volta a verificare la possibilità di far fronte alle medesime esigenze mediante l'utilizzo di personale interno.

In questa prospettiva, la proroga dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa di cui all'impugnato art. 55 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018 si rivela utile in via generale e, nel caso di specie, necessaria a garantire il completamento degli specifici programmi operativi avviati dalla Regione, approvati dalla Commissione europea e cofinanziati mediante i Fondi strutturali europei 2014-2020, entro il termine - tassativamente fissato dal medesimo art. 136 del regolamento UE n. 1303/2013 - del 31 dicembre 2023. L'obiettivo è evitare il rischio della sospensione o addirittura della perdita dei finanziamenti, con esiti negativi circa l'attuazione dei programmi.

Con riguardo agli interventi finanziati anche solo parzialmente con «fondi europei e/o fondi strutturali», questa Corte ha, anche recentemente, avuto occasione di segnalare la necessità di «assicurare l'effettiva utilizzazione da parte della Regione delle descritte fonti di finanziamento, che costituiscono i principali strumenti finanziari della politica regionale dell'Unione europea» (sentenza n. 198 del 2019; analogamente, fra le altre, sentenza n. 13 del 2017), anche mediante l'adozione, da parte delle Regioni stesse, di una idonea disciplina.

Deve, pertanto, essere dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 55 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, in quanto la disciplina in esso contenuta si mostra meramente attuativa delle condizioni prescritte dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 al fine di consentire la proroga dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa, e quindi non lede la competenza statale in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 24, 47, comma 1, e 53 della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 (Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata);

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

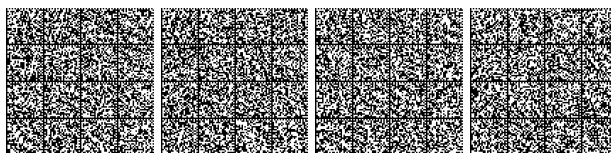
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 gennaio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200005



N. 6

Ordinanza 3 dicembre 2019 - 28 gennaio 2020

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Opere pubbliche - Procedimento per la realizzazione del “Passante nord di Bologna” - Rinvio ed omessa riconvocazione della conferenza di servizi già indetta dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per il giorno 13 settembre 2018 - Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Emilia-Romagna - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita - Estinzione del processo.

- Nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 17 agosto 2018, n. 13005.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, 118 e 120, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della omessa riconvocazione della conferenza dei servizi, rinviata con nota n. 13005 del 17 agosto 2018, in relazione alla progettazione degli interventi di potenziamento del sistema autostradale e tangenziale di Bologna “Passante nord di Bologna”, di cui all’Accordo 15 aprile 2016, promosso dalla Regione Emilia-Romagna con ricorso notificato il 8-14 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 15 febbraio 2019, iscritto al n. 3 del registro conflitti tra enti 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell’anno 2019.

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

udito nell’udienza pubblica del 3 dicembre 2019 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l’avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna e l’avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che la Regione Emilia-Romagna, previa deliberazione della Giunta regionale n. 181 del 4 febbraio 2019, con ricorso notificato il 14 febbraio 2019 e depositato il successivo 15 febbraio (reg. confl. enti n. 3 del 2019), ha promosso conflitto di attribuzione tra enti nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, e per esso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

che la Regione Emilia-Romagna ha dedotto che, in ragione del comunicato stampa pubblicato sul sito web del Ministero il 10 ottobre del 2018, il rinvio (disposto con nota n. 13005 del 17 agosto 2018) della conferenza di servizi già indetta dal Ministero medesimo, per il giorno 13 settembre 2018 - a seguito della assenza di conformità del progetto preliminare relativo agli interventi di potenziamento del sistema autostradale e tangenziale di Bologna, oggetto dell’Accordo del 15 aprile 2016, agli atti di pianificazione urbanistico-edilizia -, ha leso le proprie attribuzioni, violando gli artt. 117, terzo comma, 120, secondo comma, e 118 della Costituzione, e il principio di leale collaborazione;



che la Regione evince da tale comunicato stampa che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti avrebbe assunto la decisione di non riconvocare la conferenza di servizi, e dunque di non proseguire il procedimento per la realizzazione dell'opera pubblica (cosiddetto "Passante nord di Bologna"), secondo quanto stabilito nell'Accordo del 15 aprile 2016, intendendo procedere all'elaborazione di soluzioni progettuali difformi da quelle sino ad allora concordate, senza coinvolgere la Regione Emilia-Romagna, né la Città metropolitana di Bologna e i Comuni interessati;

che le richieste di chiarimenti rivolte in merito al Ministero (l'ultima del 28 gennaio 2019, in cui veniva indicato un termine di dieci giorni per rispondere), erano rimaste senza esito:

che tale comportamento sarebbe lesivo delle attribuzioni regionali, ragione per la quale è stato promosso il conflitto;

che in data 25 marzo 2019, previa deliberazione del Consiglio dei ministri in data 20 marzo 2019, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, resistendo al conflitto, con la richiesta di dichiarare il conflitto inammissibile o non fondato.

Considerato che, con atto depositato il 6 novembre 2019 - su conforme deliberazione della Giunta regionale n. 1807 del 28 ottobre 2019 - la Regione Emilia-Romagna ha rinunciato al ricorso;

che, con atto depositato in data 18 novembre 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha accettato la rinuncia;

che la rinuncia al ricorso per conflitto di attribuzione tra enti, accettata dalla controparte costituita, determina, ai sensi dell'art. 25, comma 5, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 272 del 2019, n. 48 del 2018, n. 4 del 2017 e n. 221 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

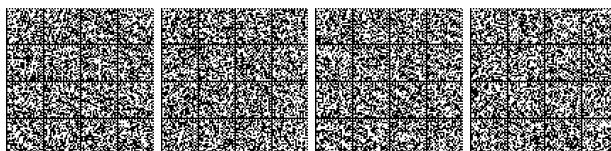
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 gennaio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200006



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 116

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 dicembre 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Enti locali - Norme della Regione autonoma Sardegna - Disposizioni in materia di enti locali - Nomina e disciplina degli organi delle Province - Nomina di nuovi amministratori straordinari delle Province di Sassari, Nuoro, Oristano e del Sud Sardegna, in carica fino all'insediamento degli organi principali da eleggere entro il 1° luglio 2020.

– Legge della Regione autonoma Sardegna 23 ottobre 2019, n. 18 (Disposizioni in materia di enti locali), art. 1.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale n. 80188230587) presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12, contro la Regione Sardegna, in persona del Presidente della Regione p.t., domiciliato per la carica presso la sede della regione, via Dei Giornalisti n. 6, 09122 Cagliari per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1 della legge della Regione Sardegna del 23 ottobre 2019, n. 18 recante «Disposizioni in materia di enti locali» pubblicata nel BUR n. 46 del 24 ottobre 2019, come da delibera del Consiglio dei ministri adottata nella seduta del 21 dicembre 2019.

In data 24 ottobre 2019 è stata pubblicata nel BUR n. 46 della Regione Sardegna, la legge regionale n. 18 del 23 ottobre 2019, intitolata «Disposizioni in materia di enti locali».

Il Presidente del Consiglio ritiene che le disposizioni contenute nell'art. 1 della predetta legge siano illegittime in quanto eccedono le competenze legislative attribuite alla regione dall'art. 3, primo comma, lettera *b)* dello Statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale n. 3/1948), che attribuisce competenza esclusiva alla regione in materia di ordinamento degli enti locali, e violano, altresì, i principi di democraticità di cui all'art. 1, comma 1, Costituzione, di ragionevolezza, uguaglianza e unità di cui agli artt. 3, 5 Costituzione, l'art. 114 Costituzione, nonché l'art. 117, comma 2, lettera *p)* Costituzione che, per le regioni a statuto speciale, si pone come limite all'esercizio della competenza regionale in materia di ordinamento di enti locali.

Pertanto si propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1, Costituzione per i seguenti

MOTIVI

1. L'art. 1 della legge della Regione Sardegna n. 18 del 24 ottobre 2019 (rubricato Nomina e disciplina degli organi delle province) prevede che:

«1. Nelle more di una riforma organica del sistema delle autonomie locali della Sardegna, gli amministratori straordinari delle province, in deroga al disposto di cui alla legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 (Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna), decadono con la nomina dei nuovi amministratori straordinari, secondo quanto stabilito dal presente articolo;

2. Entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la giunta regionale, con propria deliberazione, su proposta dell'Assessore regionale degli enti locali, finanze ed urbanistica, nomina gli amministratori straordinari delle Province di Sassari, Nuoro, Oristano e del Sud Sardegna, i quali restano in carica fino all'insediamento degli organi provinciali che devono essere eletti entro il 1° luglio 2020. Agli amministratori straordinari sono attribuiti i poteri previsti dall'ordinamento in capo al Presidente della provincia, alla giunta e al consiglio provinciale, ai sensi della legge regionale n. 2 del 2016;



3. Nelle province in cui sono previste zone omogenee ai sensi della legge regionale n. 2 del 2016, su proposta dell'amministratore straordinario, a supporto della sua attività, con decreto dell'Assessore regionale competente in materia di enti locali, finanze e urbanistica, sono nominati i sub-commissari con i poteri di cui all'art. 24, comma 7, della legge regionale n. 2 del 2016. Il numero dei sub-commissari non può essere superiore al numero di zone omogenee presenti nella provincia, ai sensi dell'art. 24, comma 7, della legge regionale n. 2 del 2016.»

La norma, in buona sostanza, dispone che, nelle more di una riforma del sistema delle autonomie locali della Sardegna, i nuovi amministratori delle Province di Sassari, Nuoro, Oristano e Sud Sardegna - nominati dalla giunta regionale con propria deliberazione, su proposta dell'Assessore regionale degli enti locali, finanze ed urbanistica - restino in carica fino all'insediamento degli organi provinciali da eleggersi entro il 1° luglio 2020.

In tale modo, la regione ha ulteriormente differito l'operatività delle disposizioni della legge regionale n. 2 del 2016 che prevedeva la disciplina degli «organi delle province e la loro composizione quali organi elettivi di secondo grado».

2. Al fine di meglio motivare le ragioni della presente impugnativa si ripercorrono, in prospettiva cronologica, le tappe delle vicende che hanno caratterizzato gli interventi normativi regionali sulla delicata materia in esame. L'art. 1, comma 3, della legge regionale autonoma Sardegna 28 giugno 2013, n. 15 (Disposizioni transitorie in materia di riordino delle province), ha previsto che, nelle province soppresse a seguito dei *referendum* abrogativi svoltisi il 6 maggio 2012 e del relativo decreto del Presidente della Repubblica 25 maggio 2012, n. 73 sono nominati commissari straordinari che assicurano, medio *tempore*, «la continuità dell'espletamento delle funzioni già svolte dalle province» e predispongono, entro sessanta giorni dall'insediamento, gli atti necessari per le procedure conseguenti alla successiva adottanda legge di riforma organica degli enti locali. Per completezza espositiva, si ritiene opportuno richiamare per intero l'art. 1, legge regionale n. 15/2013:

Art. 1 (*Disposizioni transitorie in materia di riordino delle province*). — 1. Entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge il consiglio regionale approva una proposta di legge costituzionale di modifica dell'art. 43 dello Statuto;

2. Entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge il consiglio regionale approva una legge di riforma organica dell'ordinamento degli enti locali. In detta legge, in attesa della modifica dell'art. 43 dello Statuto, è disciplinato il trasferimento delle funzioni svolte dalle province, ad eccezione di quelle relative a: raccolta e coordinamento delle proposte dei comuni relativamente alla programmazione economica, territoriale e ambientale del territorio regionale di loro competenza; adozione di atti di programmazione territoriale a livello provinciale;

3. Al fine di assicurare la continuità dell'espletamento delle funzioni già svolte dalle province, nelle more dell'approvazione della legge di cui al comma 2, per le province, in relazione alle quali sono stati proposti i quesiti abrogativi, di Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra e Olbia-Tempio, soppresse a seguito dei *referendum* svoltisi il 6 maggio 2012, e del relativo D.P.Reg. n. 73 del 25 maggio 2012, sono nominati, con delibera della giunta regionale, su proposta del Presidente della Regione, commissari straordinari che assicurano la continuità delle funzioni già svolte dalle province e predispongono entro sessanta giorni dall'insediamento gli atti contabili, finanziari e patrimoniali ricognitivi e liquidatori necessari per le procedure conseguenti alla riforma di cui al comma 2, con particolare riferimento a:

- a) lo stato di consistenza dei beni immobili e mobili;
- b) la ricognizione di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi;
- c) la situazione di bilancio;
- d) l'elenco dei procedimenti in corso;
- e) le tabelle organiche, la composizione degli organici, l'elenco del personale per qualifiche e ogni altra indicazione utile a definirne la posizione giuridica.

I commissari straordinari provvedono inoltre all'amministrazione ordinaria dell'ente e garantiscono il proseguimento dell'esercizio delle funzioni e dell'erogazione dei servizi alla data di entrata in vigore della presente legge, anche attraverso l'affidamento diretto ad organismi a totale partecipazione pubblica, nel rispetto della normativa comunitaria;

4. In relazione alle province per le quali sono stati proposti *referendum* consultivi, nelle more dell'approvazione della riforma cui al comma 2, continua ad applicarsi l'art. 1, comma 3, della legge regionale 25 maggio 2012, n. 11 (Norme sul riordino generale delle autonomie locali e modifiche alla legge regionale n. 10 del 2011), salvi i casi di cessazione anticipata, nei quali si nomina un commissario straordinario in conformità a quanto previsto al comma 3. Le gestioni provvisorie in carica e i commissari straordinari svolgono le funzioni di cui al comma 3;

5. Per quanto non previsto dalla presente legge si applica la legge regionale 7 ottobre 2005, n. 13 (Scioglimento degli organi degli enti locali e nomina dei commissari. Modifica alla legge regionale 2 agosto 2005, n. 12 (Norme per le unioni di comuni e le comunità montane)).



Successivamente la legge regionale n. 7 del 2015 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali e disposizioni varie), pubblicata nel Bollettino Ufficiale Sardegna 16 marzo 2015, n. 12, ha previsto la nomina, per ciascuna provincia, di un amministratore straordinario fino al 31 dicembre 2015, qualora in una data compresa tra il 16 marzo 2015 e il 15 giugno 2015 si fosse verificata la scadenza naturale del mandato o altri casi di cessazione anticipata del mandato degli organi provinciali, la cui elezione è stata successivamente rinviata con legge regionale 23 dicembre 2015, n. 35. Si riporta anche qui, per completezza espositiva la disposizione di riferimento, vale a dire l'art. 1 (intitolato Scadenza del mandato degli organi provinciali e nomina degli amministratori straordinari):

1. Al fine di consentire la riforma organica della rappresentanza locale, nelle more dell'approvazione della legge di riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna nel rispetto dei principi della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), e in conformità allo Statuto speciale per la Regione Sardegna, qualora in una data compresa tra la data di entrata in vigore della presente legge e il 15 giugno 2015 si verifichi la scadenza naturale del mandato o altri casi di cessazione anticipata del mandato degli organi provinciali, nonché la scadenza delle gestioni commissariali di cui all'art. 1, comma 3, della legge regionale 28 giugno 2013, n. 15 (Disposizioni transitorie in materia di riordino delle province), è nominato, per ciascuna provincia, un amministratore straordinario con poteri fino al 31 dicembre 2015. All'amministratore straordinario sono attribuiti i poteri previsti dall'ordinamento in capo al presidente della provincia, alla giunta e al consiglio provinciali. All'amministratore straordinario è corrisposta un'indennità equivalente alla retribuzione lorda complessiva spettante al dirigente di vertice dell'ente, diminuita dell'indennità di risultato. L'amministratore straordinario provvede ad assicurare la continuità dell'espletamento delle funzioni già svolte dalle province; in particolare provvede a prorogare i servizi e i contratti per le tipologie di lavoro flessibile in essere fino al 31 dicembre 2015, fatta eccezione per i casi in cui non se ne ravveda la necessità;

2. Entro trenta giorni dall'approvazione della presente legge i commissari nominati ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge regionale n. 15 del 2013, decadono dalle rispettive cariche e sono sostituiti secondo le procedure di cui al comma 3;

3. Con deliberazione della giunta regionale, su proposta del Presidente della Regione, è disposta la nomina degli amministratori di cui al presente articolo. Non trovano applicazione le disposizioni di cui all'art. 4 della legge regionale 7 ottobre 2005, n. 13 (Scioglimento degli organi degli enti locali e nomina dei commissari. Modifica alla legge regionale 2 agosto 2005, n. 12 (Norme per le unioni di comuni e le comunità montane)), così come modificata dall'art. 19 della legge regionale 25 novembre 2014, n. 24 (Disposizioni urgenti in materia di organizzazione della regione).

Successivamente è intervenuta la legge regionale n. 2 del 2016 (Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna), pubblicata nel Bollettino Ufficiale Sardegna 11 febbraio 2016, n. 6, che nel dettare, tra l'altro, disposizioni in tema di riordino delle circoscrizioni provinciali, del Presidente e del consiglio provinciale (artt. 24 - 27) ha previsto la permanenza in carica degli amministratori straordinari fino al 31 dicembre 2017 (comma 7, art. 24 come modificato dalla legge regionale n. 29/2016 e poi sostituito dalla legge regionale n. 5/2017). Si riporta l'art. 24 della legge regionale n. 2/2016 (intitolato Riordino delle circoscrizioni provinciali):

1. Fino al loro definitivo superamento, il territorio della Sardegna ad eccezione di quello della città metropolitana di Cagliari, è suddiviso nelle province riconosciute dallo statuto e dalla legge statale;

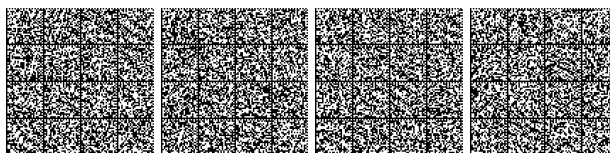
2. Le circoscrizioni territoriali provinciali sono individuate dall'art. 25;

3. La presente legge disciplina gli organi delle province e la loro composizione quali organi elettivi di secondo grado;

4. Le province e le loro circoscrizioni non costituiscono ambito necessario per l'organizzazione decentrata degli uffici regionali;

5. Il commissario straordinario della Provincia di Cagliari e gli amministratori straordinari, nominati ai sensi della legge regionale n. 7 del 2015, la cui nomina è stata prorogata con legge regionale 23 dicembre 2015, n. 35 (Disposizioni urgenti per interventi sul patrimonio culturale e la valorizzazione dei territori, occupazione, opere pubbliche e rischio idrogeologico e disposizioni varie), decadono con la nomina dei nuovi amministratori straordinari, secondo quanto stabilito dal presente articolo;

6. Entro e non oltre quindici giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la giunta regionale, con propria deliberazione, su proposta dell'Assessore competente in materia di enti locali, nomina gli amministratori straordinari delle Province di Sassari, Nuoro, Oristano e Sud Sardegna;



7. Gli amministratori straordinari restano in carica fino al 31 dicembre 2017. I presidenti sono eletti mediante le elezioni di secondo grado ai sensi della presente legge. Agli amministratori straordinari sono attribuiti i poteri previsti dall'ordinamento in capo al presidente della provincia, alla giunta e al consiglio provinciale. Laddove nelle province siano previste zone omogenee, su proposta dell'amministratore straordinario a supporto della sua attività, sono nominati i sub-commissari con decreto dell'Assessore regionale degli enti locali, finanze e urbanistica. Il numero dei sub-commissari non è superiore al numero di zone omogenee presenti nella provincia. Agli amministratori straordinari è corrisposta un'indennità equivalente alla retribuzione lorda complessiva spettante al dirigente di vertice dell'ente, diminuita dell'indennità di risultato;

8. Al fine di agevolare il processo di transizione tra la città metropolitana e la Provincia del Sud Sardegna, la giunta regionale, su proposta dell'Assessore regionale degli enti locali, finanze e urbanistica, nomina un amministratore straordinario che assume le funzioni commissariali della Provincia di Cagliari a decorrere dalla data prevista dall'art. 17, comma 5, e fino e non oltre il 31 dicembre 2016;

[9. All'amministratore straordinario sono attribuiti i poteri previsti dall'ordinamento in capo al presidente della provincia, alla giunta e al consiglio provinciale. All'amministratore straordinario è corrisposta una indennità equivalente alla retribuzione lorda complessiva spettante al dirigente di vertice dell'ente, diminuita dell'indennità di risultato (NDR comma abrogato dall'art. 2, comma 13, lettera b), punto 2), legge regionale 13 aprile 2017, n. 5, a decorrere dal 14 aprile 2017 e con effetti finanziari dal 1° gennaio 2017 (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 12, comma 1, della medesima legge).

Nel 2018 è intervenuta la legge regionale n. 5 del 2018 (Disposizioni urgenti in materia di elezione dei presidenti delle province e dei consigli provinciali. Modifiche alla legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2, Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna, pubblicata nel BUR Sardegna 1° marzo 2018, n. 11, che, introducendo nell'art. 27 della legge regionale n. 2/2016 il comma 6-bis (che ha indetto le elezioni dei presidenti delle province e dei consigli provinciali entro il 15 ottobre 2018) ha previsto nel contempo che gli amministratori straordinari permanessero in carica fino all'insediamento dei nuovi organi. In particolare l'art. 2 della predetta legge regionale n. 5/2018 (intitolato Modifiche all'art. 27 della legge regionale n. 2 del 2016 consiglio provinciale) ha introdotto nell'art. 27 della legge regionale n. 2/2016 il comma 6-bis e il comma 6-ter che dispongono quanto segue:

1. Nell'art. 27 della legge regionale n. 2 del 2016 sono apportate le seguenti modifiche:

a) nel comma 4, dopo le parole: «sul voto ponderato di cui all'art. 28.» sono aggiunte le seguenti: «I sindaci e i consiglieri comunali delle zone omogenee esprimono il voto per il presidente nel relativo seggio.»;

b) dopo il comma 6 sono aggiunti i seguenti:

«6-bis. Le elezioni dei presidenti delle province e dei consigli provinciali sono indette dal Presidente della Regione e si svolgono in una data compresa tra il quarantacinquesimo giorno successivo alla data del primo turno delle consultazioni per l'elezione diretta dei sindaci e dei consigli comunali e non oltre il 15 ottobre 2018;

6-ter. Gli amministratori straordinari di cui all'art. 24, comma 7, rimangono in carica fino all'insediamento dei nuovi organi.».

Ancora una volta con la legge regionale n. 39 del 2018 (Disposizioni urgenti in materia di elezione dei presidenti delle province e dei consigli provinciali. Modifiche alla legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2, Riordino del sistema delle autonomie locali), pubblicata nel Bollettino Ufficiale Sardegna 27 settembre 2018, n. 44, è stato nuovamente prorogato nuovamente il termine per le elezioni degli organi provinciali al 31 dicembre 2018. In particolare l'art. 1 della predetta legge (intitolato modifiche all'art. 27 della legge regionale n. 2 del 2016 consiglio provinciale) prevede quanto segue:

1. Il comma 6-bis dell'art. 27 della legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 (Riordino del sistema delle autonomie locali) è sostituito dal seguente: «6-bis. Le elezioni dei presidenti delle province e dei consigli provinciali sono indette dal Presidente della Regione non oltre il 31 dicembre 2018.»;

2. Sono conseguentemente privi di efficacia gli atti adottati ai fini delle elezioni provinciali del 13 ottobre 2018.

Dall'esposto excursus normativo risulta che, dopo i referendum svoltisi nella regione il 6 maggio 2012, con i quali sono state abrogate le leggi istitutive delle province cosiddette «regionali», le successive leggi regionali a più riprese hanno rinviato le elezioni degli organi provinciali ed al contempo disposto la nomina di amministratori straordinari prevedendone il mantenimento in carica fino all'insediamento dei nuovo organi.

Ora, ai sensi dell'art. 1 della legge regionale n. 18/2019, che si chiede sia sottoposta a vaglio di costituzionalità, il legislatore regionale per l'ennesima volta è intervenuto sulla materia, disponendo che «Entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la giunta regionale, con propria deliberazione, su proposta dell'Assessore



regionale degli enti locali, finanze ed urbanistica, nomina gli amministratori straordinari delle Province di Sassari, Nuoro, Oristano e del Sud Sardegna, i quali restano in carica fino all'insediamento degli organi provinciali che devono essere eletti entro il 1° luglio 2020» (comma 2), stabilendo altresì che «gli amministratori straordinari delle province, in deroga al disposto di cui alla legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 (Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna), decadono con la nomina dei nuovi amministratori straordinari, secondo quanto stabilito dal presente articolo» (comma 1).

In attuazione del richiamato art. 1 comma 2 risulta assunta la deliberazione n. 36/59 del 12 settembre 2019 della giunta regionale (intitolata Elezione dei presidenti e dei consigli provinciali anno 2019. Articoli 26, 27 e 28 della legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 «Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna». Modifica data svolgimento), con la quale la giunta regionale - preso atto della proposta dell'Assessore degli enti locali, finanze e urbanistica «di modificare la deliberazione n. 12/3 del 5 aprile 2019, stabilendo la nuova data per l'elezione dei presidenti e dei consigli provinciali, coerente con la tornata elettorale amministrativa 2020, in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno» - ha deliberato «di modificare la deliberazione n. 12/3 del 5 aprile 2019, stabilendo la nuova data per l'elezione dei presidenti e dei consigli provinciali, coerente con la tornata elettorale amministrativa 2020, in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno»;

3. Dall'esposto *excursus* delle leggi regionali intervenute in materia si ritraggono facilmente gli elementi che forniscono la base motivazionale della presente impugnativa.

Il continuo rinvio delle elezioni provinciali e le conseguenti proroghe dei commissariamenti delle province, violano *in primis* i principi di democraticità di cui all'art. 1, comma primo della Costituzione, in quanto, in ogni sistema democratico, i *referendum* e le elezioni rappresentano il momento più alto di manifestazione della sovranità popolare (Corte costituzionale sent. n. 1 del 2014) e risulta altresì in contrasto con gli articoli 5 e 114 Costituzione in quanto la previsione di un commissariamento di lungo periodo, di fatto *sine die*, colpisce gli enti provinciali svuotandone l'autonomia e la rappresentatività.

Inoltre, il rinvio delle elezioni provinciali ed il rinnovo degli amministratori straordinari delle province pone la regione fuori della vigente cornice normativa stabilita dalla legge n. 56 del 2014 (c.d. legge Delrio), che ha introdotto l'elezione di secondo grado degli organi provinciali e le cui disposizioni, ai sensi della giurisprudenza costituzionale, valgono come principi di grande riforma economica e sociale (art. 1, commi 5 e 145) al cui rispetto sono tenute anche le regioni a statuto speciale (*cf.* Corte costituzionale sent. n. 168 del 2018).

Lo stesso Statuto speciale della Regione Sardegna prevede (art. 3, comma primo, lett. *b*)) che la potestà legislativa primaria attribuita alla regione in tema di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni è esercitata con il rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

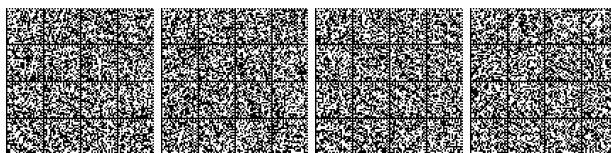
La Regione Sardegna, pur prevedendo con la legge regionale n. 2 del 2016 il riordino delle circoscrizioni provinciali (artt. 24-27), non ha dato tuttavia effettiva attuazione alla legge n. 56 del 2014 non consentendo l'elezione degli organi provinciali cui spetta in via ordinaria l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dalla riforma Delrio (art. 1, comma 85).

A tale riguardo, la previsione contenuta nell'art. 24, comma 7 della legge regionale n. 2/2016 che attribuisce agli amministratori straordinari «i poteri previsti dall'ordinamento in capo al presidente della provincia, alla giunta e al consiglio provinciale», presupponeva un termine di permanenza in carica dei medesimi (31 dicembre 2017) che con successive leggi regionali è stato più volte prorogato, da ultimo, «fino all'insediamento degli organi provinciali che devono essere eletti entro il 1° luglio 2020» dalla legge regionale ora oggetto di scrutinio.

In tal modo è venuto meno il carattere eccezionale e temporaneo degli amministratori straordinari ai quali peraltro sono attribuiti poteri - anch'essi prorogati - più ampi rispetto a quelli per l'ordinaria amministrazione e per gli atti urgenti ed indifferibili previsti dall'art. 1, comma 82 della legge n. 56 del 2014.

Occorre infine rammentare, con riferimento alla precedente legge regionale n. 39 del 2018 che la Presidenza della Regione Sardegna aveva formalizzato l'impegno ad indire le elezioni degli organi provinciali per il 6 aprile 2019.

La regione ha disatteso tale impegno con l'approvazione della legge regionale in oggetto che dispone che gli amministratori straordinari restino in carica fino all'insediamento degli organi provinciali da eleggere entro il 1° luglio 2020 e che segue le deliberazioni n. 12/3 del 5 aprile 2019 e n. 36/59 del 12 settembre 2019 con le quali, rispettivamente è stata posticipata la data per l'elezione dei presidenti e dei consigli provinciali dapprima dal 6 aprile 2019 al 5 ottobre 2019 e successivamente «in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno 2020».



Pertanto si configura anche una violazione del principio di leale collaborazione che deve presiedere i rapporti tra lo Stato e le regioni sia con riguardo all'impegno assunto dalla regione, sia in relazione al rispetto delle norme della grande riforma economico-sociale contenute nella legge n. 56 del 2014, come precisato nella giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze n. 103 del 2017 e n. 168 del 2018).

Il Giudice delle leggi con la sentenza n. 50 del 2015 ha, altresì, affermato la piena compatibilità del meccanismo elettivo di secondo grado, previsto per le province, con il principio democratico e con quello autonomistico «escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado, «che, del resto, sono previste dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato».

La legge regionale in oggetto incorre anche nella violazione degli art. 5 e 114 Costituzione in quanto la previsione di un commissariamento di lungo periodo, di fatto *sine die*, colpirebbe gli enti provinciali svuotandone l'autonomia e la rappresentatività.

Occorre ricordare che lo Statuto speciale della Regione Sardegna affida alla legge regionale la disciplina dell'ordinamento delle autonomie locali (artt. 3, comma 1, lettera b e 44 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3) in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica.

In questo senso, le disposizioni della legge n. 56 del 2014 (c.d. legge Delrio), che ha introdotto l'elezione di secondo grado degli organi provinciali, valgono come principi di grande riforma economica e sociale (art. 1, comma 5 e art. 1, comma 145) e in questa direzione si è espressa anche la Corte costituzionale (sentenza n. 50 del 2015) che ha più volte ribadito come l'intervento di riordino di province e città metropolitane, di cui alla citata legge n. 56 del 2014, costituiscono un limite anche all'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo (sentenza n. 168 del 2018, punto 2.1 del Considerato in diritto. Sul tema delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, anche sentenze n. 153 del 1993 e n. 265 del 2013).

Il rinvio delle elezioni provinciali e il rinnovo del commissariamento delle province pone la Regione Sardegna fuori della vigente cornice normativa stabilita dalla cd. «legge Delrio», i cui principi fondamentali devono essere rispettati anche dalle regioni a statuto speciale, come ribadito ancora dalla Corte costituzionale nella recente sentenza (n. 168 del 2018) che ha dichiarato l'illegittimità di alcune norme in materia di elezione diretta dei presidenti e dei consigli provinciali promulgate dalla Regione Sicilia.

Per le ragioni fin qui esposte, si ritiene che l'art. 1 della legge regionale in esame, ecceda dalle competenze legislative attribuite alla regione dall'art. 3, primo comma, lettera b) dello Statuto speciale e violi i principi di democraticità di cui all'art. 1, comma 1, della Costituzione, di ragionevolezza, uguaglianza e unità di cui agli articoli 3, 5 della Costituzione e l'art. 114 Costituzione, nonché l'art. 117, comma 2, lettera p) che, per le regioni a statuto speciale, si pone come limite all'esercizio della propria competenza in materia di ordinamento di enti locali, al fine di stabilire una disciplina uniforme almeno con riferimento agli aspetti essenziali per i suindicati livelli di governo.

Per i motivi esposti la norma regionale sopra indicata deve essere impugnata dinanzi alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

P. Q. M.

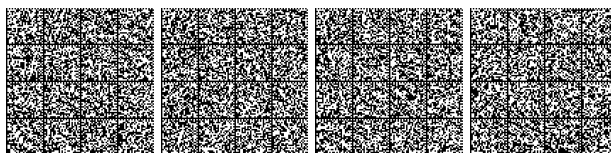
Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo e conseguentemente annullare l'art. 1 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2019, n. 18 recante «Disposizioni in materia di enti locali», pubblicata nel BUR n. 46 del 24 ottobre 2019.

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2019.

Roma, 23 dicembre 2019

L'Avvocato dello Stato: DE SOCIO



N. 117

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 dicembre 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Volontariato - Terzo settore - Norme della Regione Lombardia - Istituzione della Leva civica lombarda volontaria - Applicazione al compenso corrisposto ai volontari regionali del beneficio dell'esenzione tributaria e della non imponibilità ai fini previdenziali previsto per gli assegni attribuiti agli operatori in servizio civile universale dall'art. 16, comma 3, del decreto legislativo n. 40/2017.

- Legge della Regione Lombardia 22 ottobre 2019, n. 16 (Istituzione della Leva civica lombarda volontaria - Abrogazione L.R. 2/2006 e L.R. 33/2014), art. 10, comma 3.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato per legge;

Contro la Regione Lombardia, con sede in Milano, Piazza Città di Lombardia, 1, in persona del presidente in carica, per la declaratoria della illegittimità costituzionale, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 12 dicembre 2019, dell'art. 10, comma 3, della legge della Regione Lombardia del 22 ottobre 2019, n. 16, pubblicata nel supplemento n. 43 del Bollettino ufficiale della Regione Lombardia del 25 ottobre 2019.

Premessa.

In data 25 ottobre 2019, sul supplemento n. 43 del Bollettino ufficiale della Regione Lombardia, è stata pubblicata la legge regionale 22 ottobre 2019, n. 16, intitolata «Istituzione della Leva civica lombarda volontaria - Abrogazione legge regionale n. 2/2006 e legge regionale n. 33/2014».

Con detta legge la Regione Lombardia ha istituito, «nella sua autonomia e in armonia con il principio di sussidiarietà», un servizio civile regionale, denominato «Leva civica lombarda volontaria», destinato a realizzare interventi, nell'ambito delle competenze regionali, nei settori relativi ai servizi sociali e sociosanitari; alla protezione civile; al patrimonio ambientale e alla riqualificazione urbana; al patrimonio storico, artistico e culturale; alla educazione e promozione culturale, paesaggistica, ambientale, al turismo sostenibile e sociale; alla programmazione ed organizzazione di attività sportive; all'agricoltura in zona di montagna, all'agricoltura sociale e alla biodiversità (art. 2).

L'art. 7 — rubricato «Progetti di leva civica e impiego dei volontari» — prevede che gli enti di leva civica iscritti all'albo contemplato al precedente art. 6, presentino alla Regione progetti nei settori di intervento di cui all'art. 2 per la realizzazione dei quali si prevede vengano impiegati volontari che sottoscrivono con detti enti, ai sensi e per gli effetti di cui al successivo art. 10, un contratto di leva civica.

L'art. 7, comma 3, della legge regionale prevede, in particolare, che: *a)* l'orario settimanale di servizio dei volontari non possa essere superiore a 25 ore; *b)* i volontari non possano essere impiegati dagli enti di leva civica in sostituzione di proprio personale con contratto di lavoro; *c)* il numero dei volontari non possa superare la quota del venti per cento del personale dell'ente di leva civica.

L'art. 7, comma 4, prescrive che gli enti di leva civica garantiscano ai volontari la copertura assicurativa per infortuni e malattie e per responsabilità civile verso terzi, che eroghino il compenso mensile con cadenza non superiore al bimestre e che assolvano gli adempimenti fiscali a norma di legge.

La sottoscrizione del contratto, a mente del successivo art. 10, non costituisce, tra l'ente di leva civica e il volontario, un rapporto di lavoro, subordinato o parasubordinato, o di tirocinio formativo e di orientamento ai sensi dell'art. 18 della legge regionale 28 ottobre 2006, n. 22 (disciplinante il mercato del lavoro in Lombardia) né rappresenta strumento di orientamento scolastico e professionale ex art. 19 della legge regionale 6 ottobre 2007, n. 19 (recante norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia).

L'art. 10 stabilisce, al comma 3, che «per il compenso corrisposto ai volontari trova applicazione quanto previsto dall'art. 16, comma 3, del decreto legislativo 40/2017».

La disposizione statale richiamata — facente parte della disciplina del servizio civile universale — a sua volta prevede che «gli assegni attribuiti agli operatori in servizio civile universale, inquadrati nei redditi derivanti dalle assunzioni di obblighi di fare, non fare o permettere, sono esenti da imposizioni tributarie e non sono imponibili ai fini previdenziali».

Attraverso il rinvio alla legislazione nazionale, vale a dire al decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 — che ha istituito e disciplinato il servizio civile universale —, il legislatore regionale ha quindi esteso al compenso corrisposto ai volontari del servizio civile regionale il trattamento tributario agevolato previsto per gli assegni attribuiti agli operatori del servizio civile universale.



Per questo verso, la norma di cui all'art. 10, comma 3, della legge regionale n. 16/2019 è costituzionalmente illegittima perché eccede le competenze regionali invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia di cui all'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione.

La richiamata disposizione regionale viene perciò impugnata con il presente ricorso ex art. 127 Cost. affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

MOTIVI DI DIRITTO

Illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge regionale Lombardia n. 16 del 22 ottobre 2019 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera e) Cost.

Come s'è detto in premessa, la disposizione in rubrica, estendendo al compenso corrisposto ai volontari del servizio civile regionale lombardo il trattamento tributario agevolato previsto per gli assegni attribuiti agli operatori in servizio civile universale, viola l'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione che riserva in via esclusiva alla potestà legislativa statale la materia del «sistema tributario e contabile dello Stato».

Per comprendere il senso della censura proposta è perciò d'uopo rammentare che le regioni e le province autonome partecipano alla realizzazione degli interventi del servizio civile universale, negli ambiti di rispettiva competenza, nel rispetto della programmazione stabilita dallo Stato e, come previsto dalla legge istitutiva del servizio, di cui si dirà appresso, lo svolgimento degli interventi è affidato a volontari che sottoscrivono con la Presidenza del Consiglio dei ministri un contratto da cui nasce un «rapporto di servizio civile universale» interamente disciplinato dalla legge statale.

Com'è noto, la legge 6 giugno 2016, n. 106 — della quale il decreto legislativo n. 40/2017 costituisce attuazione — ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di riforma degli enti privati — costituenti, nel loro complesso, il c.d. Terzo settore costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, i quali, in attuazione del principio di sussidiarietà ed in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi (art. 1, comma 1, legge n. 106/2016).

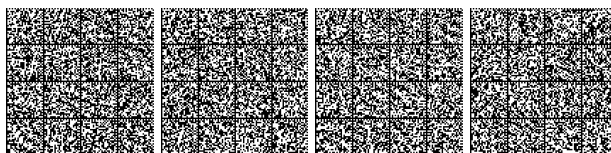
Tra i principi e criteri direttivi che il legislatore delegante ha fissato v'è quello di riconoscere, favorire e garantire il più ampio esercizio del diritto di associazione ed il valore delle formazioni sociali liberamente costituite, ove si svolge la personalità dei singoli, quale strumento di promozione e di attuazione dei principi di partecipazione democratica, solidarietà, sussidiarietà e pluralismo, ai sensi degli articoli 2, 3 18 e 118 della Costituzione (art. 2, comma 1, lettera a) della legge delega).

I compiti delegati al Governo non potevano essere disgiunti dalla contestuale delega al riordino e alla revisione organica della disciplina vigente in materia di attività di volontariato, di promozione sociale e di mutuo soccorso (art. 5 della legge delega).

Al legislatore delegato è stato quindi demandato il compito di provvedere alla revisione della disciplina in materia di servizio civile nazionale (art. 1, comma 2, lettera d) della legge delega) tenendo conto di quanto previsto dall'art. 1 della relativa legge istitutiva 6 marzo 2001, n. 64 e nel rispetto di plurimi principi tra i quali viene in rilievo, per quanto qui specificamente interessa, quello enucleato alla lettera c) del comma 1 dell'art. 8 della legge delega: «definizione dello status giuridico dei giovani ammessi al servizio civile nazionale universale, prevedendo l'instaurazione, fra i medesimi giovani e lo Stato, di uno specifico rapporto di servizio civile non assimilabile al rapporto di lavoro, con previsione della esclusione di tale prestazione da ogni imposizione tributaria» (enfasi aggiunta).

In attuazione di detto principio, il legislatore delegato ha dunque previsto, all'art. 16 del decreto legislativo n. 40/2017, che il rapporto di servizio civile universale si instauri con la sottoscrizione di un contratto tra il giovane selezionato dall'ente accreditato e la Presidenza del Consiglio dei ministri; che tale contratto non è assimilabile ad alcuna forma di rapporto di lavoro di natura subordinata o parasubordinata; che gli assegni attribuiti agli operatori in servizio civile universale, inquadrati nei redditi derivanti dalle assunzioni di obblighi di fare, non fare o permettere, sono esenti da imposizioni tributarie e non sono imponibili ai fini previdenziali (v. i commi 1 e 3 dell'art. 16 del decreto legislativo citato).

Come detto, le regioni le province autonome partecipano alla realizzazione degli interventi di servizio civile universale negli ambiti di rispettiva competenza e nel rispetto della programmazione stabilita dallo Stato; inoltre, le stesse regioni e province possono, al pari degli enti locali, degli altri enti pubblici territoriali e degli enti del c.d. Terzo settore, attivare autonomamente progetti di servizio civile con risorse proprie, da realizzare presso soggetti accreditati (art. 8, comma 1, lettera d) legge n. 106/2016), facoltà poi esplicitamente ribadita, con riferimento alla possibilità di istituire autonomi servizi civili regionali, in sede di attuazione della delega legislativa (art. 7, comma 4, decreto legislativo n. 40/2017).



Cionondimeno, come esplicitamente precisato da tale disposizione, «il servizio civile regionale» non è assimilabile al «servizio civile universale».

Il servizio civile regionale è dunque diverso dal servizio civile universale e la sua disciplina sostanziale è integralmente dettata, anche agli effetti tributari, dal legislatore statale il quale, pur riconoscendo il potere delle regioni di istituire propri servizi civili regionali «con finalità proprie», ha però espressamente escluso, come detto, la equiparabilità dei due servizi.

L'art. 10, comma 3, della legge regionale impugnata è perciò costituzionalmente illegittimo, per violazione della riserva di legislazione statale prevista dall'art. 117, comma 2, lettera e) Cost., perché con tale norma la Regione Lombardia, assimilando, sul piano tributario (e previdenziale), rapporti di servizio civile — rispettivamente, statale e regionale — tra loro non assimilabili — neppure agli effetti tributari — e tali esplicitamente dichiarati dalla legge, si è illegittimamente sostituita allo Stato nell'applicare al compenso corrisposto ai volontari «regionali» il trattamento tributario agevolato — *rectius*: l'esenzione tributaria — che il legislatore statale ha inteso riservare ai soli volontari «statali» proprio in ragione della sancita non assimilabilità dei relativi rapporti di servizio civile.

Estendendo il beneficio della esenzione tributaria (e previdenziale) agli assegni spettanti ai volontari in forza dei rapporti con gli enti di leva civica lombarda, la norma regionale gravata ha così inciso sulla disciplina dei tributi erariali che, in forza della disposizione costituzionale della quale è stata dedotta la violazione, è invece riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (v., sulla impossibilità, per le regioni, di integrare la disciplina statale delle agevolazioni fiscali riferite, come nel caso che ne occupa, a tributi erariali, la sentenza n. 123/2010 con la quale codesta ecc.ma Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera e) Cost., dell'art. 12, comma 2, della legge regionale Campania 19 gennaio 2009, n. 1 il quale prevedeva che una quota dei fondi (erariali) stanziati per il finanziamento del credito di imposta regionale per gli investimenti fosse destinata ad una determinata tipologia di imprese).

La norma qui impugnata è quindi costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, nella misura in cui, in assenza di specifica autorizzazione contenuta nel decreto legislativo n. 40/2017 o di altra previsione di legge statale, ed, anzi, in aperto contrasto con l'art. 7, ultimo comma, del citato decreto legislativo, ha assimilato, agli effetti tributari, il servizio civile regionale a quello universale estendendo al compenso dovuto ai volontari «regionali» un'agevolazione fiscale — che si sostanzia nella non computabilità ai fini Irpef degli assegni da quelli percepiti — che il legislatore statale ha invece previsto per i soli volontari «statali»: così incidendo — illegittimamente — sulla disciplina delle imposte erariali sui redditi della quale viene, per effetto della stessa disposizione regionale, contestualmente esclusa l'applicabilità ai compensi in parola.

Un'eventuale equiparazione, ai fini delle imposte sui redditi, del trattamento fiscale dei volontari della leva civica regionale al trattamento fiscale degli operatori del servizio civile universale avrebbe infatti potuto essere disposta esclusivamente dal legislatore statale nell'esercizio della competenza legislativa — esclusiva — attribuita allo Stato dall'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione: e non può certamente essere decretata — come è invece avvenuto nel caso di specie — dal legislatore regionale in via di integrazione/estensione della disciplina erariale dei tributi diretti.

P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, l'art. 10, comma 3, della legge della Regione Lombardia 22 ottobre 2019, n. 16 pubblicata nel supplemento n. 43 del Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia del 25 ottobre 2019, come da delibera del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 12 dicembre 2019.

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

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno i seguenti atti e documenti:

1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri, nella riunione del giorno 12 dicembre 2019, della determinazione di impugnare la legge della Regione Lombardia 22 ottobre 2019, n. 16 secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione della Presidenza del Consiglio dei ministri;



2. copia della legge regionale impugnata pubblicata nel supplemento n. 43 del Bollettino ufficiale della Regione Lombardia del 25 ottobre 2019.

Roma, 23 dicembre 2019

L'Avvocato dello Stato: CANZONERI

Il Vice Avvocato generale dello Stato: MARIANI

20C00008

N. 4

Ordinanza del 3 luglio 2019 del Tribunale di Teramo nel procedimento penale a carico di S.M.

Processo penale - Procedimento di oblazione - Mancata previsione della rimessione in termini dell'imputato per proporre domanda di oblazione qualora, nel corso del dibattimento, su iniziativa del giudice e in mancanza di una modifica formale dell'imputazione da parte del pubblico ministero, emerga una diversa definizione giuridica del fatto rispetto all'originaria imputazione.

- Decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), art. 141, comma 4-bis, in relazione all'art. 162-bis del codice penale.

IL TRIBUNALE DI TERAMO

In composizione monocratica, nella persona del giudice Franco Tetto:

nel procedimento penale n. 2106/17 r.g. a carico di S.M., difeso dall'avv. Antonio Di Gaspare del foro di Teramo;

all'esito dell'udienza dibattimentale del 3 luglio 2019 ha pronunciato la seguente ordinanza:

1. A seguito di udienza preliminare, S.M. è stato tratto a giudizio per rispondere del delitto di atti persecutori (art. 612-bis, comma 2, del codice penale) consumato in danno della cittadina cinese L.L., con la quale aveva intrattenuto una relazione sentimentale.

Al S. si contesta in punto di fatto di aver tenuto — nell'arco temporale dal 19 febbraio 2017 al 1° giugno 2017, successivamente all'interruzione della relazione con la L. e ad un'aggressione fisica posta in essere il 19 febbraio 2017 ai danni della stessa — reiterati comportamenti intimidatori e molesti, consistiti:

nell'inviare all'ex compagna, a partire dal 21 febbraio 2017 «insistenti e pertanto molesti sms, talvolta dal contenuto ingiurioso ed intimidatorio»;

nel contattare telefonicamente il 26 maggio 2017 il centro benessere ove lei lavorava, fingendosi un carabinieri e chiedendo ad altra dipendente conferma del fatto che L.L., asseritamente ricercata dalle forze dell'ordine, si trovava lì;

il 29 maggio 2017 si presentava presso il predetto centro esortando L.L. a ritornare insieme a lui e minacciandola che, in caso contrario, l'avrebbe denunciata e avrebbe fatto chiudere l'attività ove stava lavorando;

il 31 maggio 2017 si presentava nuovamente presso il posto di lavoro di L.L. reiterando le medesime richieste e minacce;

il 1° giugno 2017 si presentava ancora una volta presso il luogo anzidetto, sia la mattina, quando non vi trovava L.L., sia nel tardo pomeriggio, quando la stessa, pur essendo presente, non accettava di incontrarlo (in tali termini testuali il capo di imputazione), così da ingenerare nella persona offesa un perdurante e grave stato di ansia e di paura, un fondato timore per la propria incolumità, costringendola inoltre ad alterare le proprie abitudini di vita.

All'udienza del 7 febbraio 2018, dopo la dichiarazione di apertura del dibattimento, sono stati ammessi i mezzi di prova indicati dalle parti.



L'istruzione dibattimentale è iniziata alla successiva udienza del 9 maggio 2018 con l'acquisizione di documentazione e l'esame di alcuni testi; è proseguita alle udienze del 20 giugno 2018, del 27 settembre 2018 e del 31 ottobre 2018 con l'esame della persona offesa (costituita parte civile e assistita da un interprete di lingua cinese) e di altri testimoni.

All'udienza del 20 febbraio 2019, prima della discussione finale e della chiusura del dibattimento, questo giudice ha instaurato il contraddittorio delle parti in ordine ad un'eventuale qualificazione della condotta addebitata all'imputato in termini giuridicamente diversi e meno gravi (art. 660 del codice penale) rispetto a quelli (art. 612-*bis* del codice penale) contestati nel decreto di rinvio a giudizio.

In relazione a tale iniziativa ufficiosa, ispirata ad una interpretazione convenzionalmente orientata dell'art. 521, comma 1 del codice di procedura penale, il pubblico ministero e la difesa di parte civile nulla hanno osservato, mentre l'imputato ha chiesto un termine a difesa anche al fine di valutare un'eventuale richiesta di definizione del procedimento mediante oblazione, ai sensi dell'art. 162-*bis* del codice penale, sul presupposto, appunto, della condivisa riconducibilità giuridica della condotta alla fattispecie contravvenzionale di cui all'art. 660 del codice penale, punita con pena alternativa.

In accoglimento della richiesta difensiva, il dibattimento è stato differito all'udienza del 20 marzo 2019, poi rinviata per esigenze dell'ufficio.

All'udienza del 12 giugno 2019 l'imputato ha presentato formale istanza di oblazione, rispetto alla quale il pubblico ministero nulla ha eccepito, mentre il difensore della parte civile ne ha chiesto il rigetto. Ai fini di una ponderata valutazione dell'ammissibilità dell'istanza, formulata dall'imputato, per la prima volta, oltre il termine perentorio previsto dall'art. 162-*bis* del codice penale («Nelle contravvenzioni per le quali la legge stabilisce la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, il contravventore può essere ammesso a pagare, prima dell'apertura del dibattimento, ovvero prima del decreto di condanna, una somma corrispondente alla metà del massimo dell'ammenda stabilita dalla legge per la contravvenzione commessa, oltre le spese del procedimento ...») (1), è stata fissata l'udienza del 24 giugno 2019, differita, per esigenze dell'ufficio, all'odierna udienza.

2. Questo giudice ritiene che la decisione (preliminare rispetto ad ogni valutazione relativa alla ricorrenza, nel caso di specie, dei presupposti «sostanziali» richiesti dall'art. 162-*bis* del codice penale) della richiesta personalmente avanzata dall'imputato intercetti la pregiudiziale risoluzione della questione — rilevante e non manifestamente infondata — di legittimità costituzionale dell'art. 141, comma 4-*bis*, disp. att. del codice di procedura penale, aggiunto dall'art. 53, comma 1, lettera *c*) della legge 16 dicembre 1999, n. 479 («Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense»), in relazione all'art. 162-*bis*, comma 1 del codice penale, nei termini e per le ragioni che di seguito si vanno ad esplicitare.

2.1. In punto di rilevanza della questione, ad integrazione delle ragioni in fatto e giuridiche sottese all'ordinanza adottata all'udienza del 20 febbraio 2019, va ribadito che, nella fattispecie per cui è processo, la prospettiva concreta di una eventuale *emendatio iuris* dell'ipotesi accusatoria trova ragionevole aggancio di plausibilità nel complesso degli elementi probatori acquisiti all'esito dell'espletata istruzione dibattimentale.

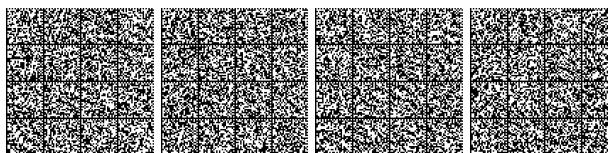
Per quel che qui rileva, è sufficiente osservare che le dichiarazioni rese dalla persona offesa L.L., pur risultate nel complesso intrinsecamente attendibili (2), hanno lasciato irrisolto un ragionevole dubbio sulla riconducibilità ai reiterati comportamenti oggettivamente molesti posti in essere dal S. di almeno uno degli eventi previsti, in via alternativa, per l'integrazione della fattispecie delittuosa contestata dall'accusa.

In tale prospettiva, risulta pertinente il richiamo delle coordinate interpretative tracciate dalla Suprema corte e dal giudice delle leggi (*cf.* Corte costituzionale 11 luglio 2014, n. 172) finalizzate ad offrire, in una prospettiva costituzionalmente orientata (art. 25 della Costituzione) ai giudici di merito un criterio di selezione delle condotte connotate in concreto da potenzialità lesive del bene giuridico tutelato dall'art. 612-*bis* del codice penale.

In particolare, la Corte costituzionale ha evidenziato che il legislatore con l'art. 7 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 («Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori»), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 della legge 23 aprile 2009, n. 38 — volendo

(1) non venendo in rilievo, nel caso di specie, l'ipotesi disciplinata dal comma 5 del citato art. 162-*bis* del codice penale, a norma del quale «[...] La domanda può essere riproposta sino all'inizio della discussione finale del dibattimento di primo grado ...».

(2) Sui criteri di valutazione della testimonianza della persona offesa: *cf.* Cassazione 21 giugno 2016, n. 25680, in continuità argomentativa con Sezioni unite 19 luglio 2012, n. 41461; Cassazione 24 settembre 2015, n. 43278.



colmare un vuoto di tutela verso i comportamenti persecutori, assillanti e invasivi della vita altrui — ha introdotto nel codice penale l'art. 612-*bis*, il quale prevede un'autonoma e più grave fattispecie di reato, in linea con quanto previsto da numerosi ordinamenti stranieri. Con lo speciale reato di cui all'art. 612-*bis* del codice penale, il legislatore ha ulteriormente connotato le condotte di minaccia e molestia, richiedendo che le stesse siano realizzate in modo reiterato e idoneo a cagionare almeno uno degli eventi indicati nel testo normativo (stato di ansia o di paura, timore per l'incolumità e cambiamento delle abitudini di vita). Tale ulteriore connotazione è volta ad individuare specifici fenomeni di molestia assillante che si caratterizzano per un atteggiamento predatorio nei confronti della vittima, bene espresso dal termine inglese *stalking*, con cui viene solitamente descritto questo comportamento criminale. Le peculiarità, che contraddistinguono la minaccia e la molestia in questi casi, espongono la vittima a conseguenze nella vita emotiva (stato di ansia e di paura ovvero timore per l'incolumità) e pratica (cambiamento delle abitudini di vita), che rappresentano eventi individuati dal legislatore proprio al fine di meglio circoscrivere la nuova area di illecito, caratterizzata da un aggravato disvalore rispetto alle generiche minacce e molestie e che, pertanto, giustificano una più severa reazione penale. Inoltre, occorre tenere conto del fatto che si è ormai consolidato un «diritto vivente» che qualifica il delitto di cui all'art. 612-*bis* del codice penale, come reato abituale di evento, per la cui sussistenza occorre una condotta reiterata, idonea a causare nella vittima una delle conseguenze descritte e, sotto il profilo dell'elemento soggettivo, richiede il dolo generico, il quale è integrato dalla volontà di porre in essere le condotte di minaccia e molestia nella consapevolezza della idoneità delle medesime a produrre almeno uno degli eventi previsti dalla norma incriminatrice (*cf.* Cassazione n. 20993/12 e n. 7544/12).

Il concetto di «reiterazione», utilizzato nella norma incriminatrice, chiarisce in modo preciso che sono necessarie almeno due condotte di minacce o molestia. Ciò, tuttavia, non è sufficiente, in quanto le medesime devono anche essere idonee a cagionare uno dei tre eventi alternativamente previsti dalla norma incriminatrice. Una tale valutazione di idoneità non può che essere condotta in concreto dal giudice esaminando il singolo caso sottoposto al suo giudizio e tenendo conto che, come ha ripetutamente sottolineato la giurisprudenza di legittimità, non è sufficiente il semplice verificarsi di uno degli eventi previsti dalla norma penale, né basta l'astratta idoneità della condotta a cagionarlo, occorrendo invece dimostrare il nesso causale tra la condotta posta in essere dall'agente e i turbamenti derivati alla vita privata della vittima (*cf.* fra le tante: Cassazione n. 46331/13 e n. 6417/10). «Quanto al “perdurante e grave stato di ansia e di paura” e al “fondato timore per l'incolumità”, trattandosi di eventi che riguardano la sfera emotiva e psicologica, essi debbono essere accertati attraverso un'accurata osservazione di segni e indizi comportamentali, desumibili dal confronto tra la situazione pregressa e quella conseguente alle condotte dell'agente, che denotino una apprezzabile destabilizzazione della serenità e dell'equilibrio psicologico della vittima ... L'aggettivazione, inoltre, in termini di “grave e perdurante” stato di ansia o di paura e di “fondato” timore per l'incolumità, vale a circoscrivere ulteriormente l'area dell'incriminazione, in modo che siano doverosamente ritenute irrilevanti ansie di scarso momento, sia in ordine alla loro durata sia in ordine alla loro incidenza sul soggetto passivo, nonché timori immaginari o del tutto fantasiosi della vittima. A tale ultimo riguardo, deve rammentarsi come spetti al giudice ricostruire e circoscrivere l'area di tipicità della condotta penalmente rilevante sulla base dei consueti criteri ermeneutici, in particolare alla luce del principio di offensività (v. Corte costituzionale n. 139 del 2014 e n. 62 del 1986) ...».

Con particolare riferimento alla prova dell'evento del delitto di atti persecutori, può ritenersi ormai consolidato l'orientamento della Suprema corte secondo cui l'accertamento di un grave e perdurante stato di ansia o di paura — pur non richiedendo necessariamente l'espletamento di una perizia medica (3) — deve essere ancorato ad elementi sintomatici di tale turbamento psicologico ricavabili dalle dichiarazioni della vittima del reato, dai suoi comportamenti conseguenti alla condotta posta in essere dall'agente ed anche da quest'ultima, considerando tanto la sua astratta idoneità a causare l'evento, quanto il suo profilo concreto in riferimento alle effettive condizioni di luogo e di tempo in cui è stata consumata (4). Da ciò consegue che al giudice non è consentita una valutazione di astratta idoneità della condotta (di minaccia o molestia) a menomare la libertà morale della vittima, ma è necessario in concreto l'accertamento di quale sia stata la risposta del soggetto passivo all'aggressione portata dall'agente. Poiché almeno due dei tre eventi tipici (il fondato timore per l'incolumità e il perdurante stato di ansia e di paura) afferiscono alla sfera interna, intima e psicologica della vittima (manifestandosi invece all'esterno il mutamento delle abitudini di vita), è evidente come l'indagine devoluta al giudice sia particolarmente delicata, poiché rischia di fatto di essere affidata alle sole affermazioni del soggetto passivo e alle particolari e mutevoli sfaccettature della sua sensibilità personale, pur rilevanti quando conosciute dall'imputato e da questi valutate per portare a compimento il proprio intento persecutorio.

(3) Cassazione 8 maggio 2014, n. 18999.

(4) *Cf.* Cassazione 3 dicembre 2014, n. 50746; Cassazione 16 dicembre 2014, n. 52260; Cassazione 8 febbraio 2016, n. 5011; Cassazione 16 marzo 2017, n. 12799; Cassazione 22 febbraio 2018, n. 8744.



Alla luce dei sopra richiamati principi ermeneutici, in questa sede è sufficiente evidenziare che le risultanze dell'espletata istruttoria dibattimentale depongono per una ricostruzione della vicenda in termini fattuali e giuridici più riduttivi rispetto all'ipotesi accusatoria. In particolare, non è emersa la sussistenza in capo alla persona offesa di un grave stato d'ansia o di effettivo timore per la propria incolumità, né un cambiamento significativo delle proprie abitudini di vita, eziologicamente ricollegabili ai comportamenti posti in essere dal S.

In tal senso, rilevanza decisiva rivestono le dichiarazioni rese dalla stessa L., alla cui stregua può ritenersi che i predetti comportamenti — valutati nella loro reale e intrinseca gravità, in relazione alle concrete modalità di manifestazione (sms telefonici, accessi non graditi presso il luogo di lavoro della persona offesa) — non abbiano travalicato i limiti di meri atteggiamenti molesti, il più delle volte di carattere ingiurioso e non esplicitamente intimidatori, quale sorta di degenerazione illecita di un'incapacità dell'imputato di avere un confronto dialettico e civile con l'ex compagna dopo la definitiva cessazione (nel febbraio 2017) della loro relazione sentimentale. In tale prospettiva, il comportamento «ambiguo» tenuto dalla persona offesa dopo la presentazione dell'unica denuncia-querela, sostanziatosi nella volontaria accettazione di incontri con l'imputato mentre lo stesso era sottoposto alla misura cautelare di cui all'art. 282-ter del codice di procedura penale, appare dato fattuale alquanto incompatibile, sul piano logico, con la sussistenza in capo alla L. di una condizione psicologica di serio timore per la propria incolumità o di effettivo condizionamento delle proprie abitudini di vita personale e sociale.

Da qui, l'astratta idoneità delle condotte poste in essere dal S. ad integrare i (più riduttivi) profili di illiceità penale sanzionati dall'art. 660 del codice penale, in linea con l'orientamento della Suprema corte secondo cui ai fini della sussistenza del reato di molestie è necessario che il comportamento sia connotato da «petulanza» — ossia da quel modo di agire pressante, ripetitivo, insistente, indiscreto e impertinente che finisce, per il modo stesso in cui si manifesta, per interferire sgradevolmente nella sfera della quiete e della libertà delle persone — «o per altro biasimevole motivo», ovvero qualsiasi altra motivazione che sia da considerare riprovevole per sé stessa o in relazione alla persona molestata (5).

Non può, invero, ragionevolmente dubitarsi dell'oggettiva idoneità dei reiterati comportamenti ingiuriosi e assillanti posti in essere dall'imputato — in luogo aperto al pubblico e soprattutto per telefono — ad arrecare alla persona offesa molestia e disturbo, ponendola in situazioni di disagio psicologico e alterandone le normali condizioni di tranquillità. Al riguardo, mette conto evidenziare che l'attendibilità delle dichiarazioni dibattimentali rese dalla L. risulta riscontrata dal tenore dei numerosi sms inviati dal S. (a riprova dell'atteggiamento ingiurioso e di arrogante invadenza del medesimo), oggettivamente petulanti e che hanno inciso sgradevolmente nella sfera privata della persona offesa, la quale, di conseguenza, è stata condizionata nella possibilità di vivere una quotidianità serena sia nei rapporti con terze persone, sia in ambito lavorativo.

2.2. Come già accennato in premessa, nella prospettiva, emersa soltanto all'esito dell'istruttoria dibattimentale, di una «correzione» della mera qualificazione giuridica del «fatto» addebitato all'imputato (così come descritto nel capo di imputazione) (6) ed in mancanza di una formale iniziativa in tal senso da parte del pubblico ministero (7), questo giudice ha inteso garantire — prima della deliberazione della sentenza — il contraddittorio argomentativo (ed eventualmente probatorio) della difesa sul punto, pur non ignorando i profili di criticità operativa connessi ad una tale opzione processuale, comunque imposta da una interpretazione convenzionalmente e costituzionalmente orientata dell'art. 521, comma 1, del codice di procedura penale (8).

Al riguardo, possono ritenersi ormai consolidati nella giurisprudenza sovranazionale i principi ricavabili dall'art. 6, § 1 e 3 lettere a) e b) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, così come enucleati in via interpretativa dalla Corte di Strasburgo (9).

(5) V. Cassazione 7 novembre 2013, n. 32758; Cassazione 23 novembre 2010, n. 43439; Cassazione 8 luglio 2010, n. 29933.

(6) Sul punto è doveroso il richiamo del principio della «nozione funzionale del fatto» recepito dall'orientamento costante della giurisprudenza di legittimità secondo cui, in tema di correlazione tra imputazione contestata e sentenza, per aversi mutamento del fatto «occorre una trasformazione radicale, nei suoi elementi essenziali, della fattispecie concreta nella quale si riassume l'ipotesi astratta prevista dalla legge, in modo che si configuri un'incertezza sull'oggetto dell'imputazione da cui scaturisca un reale pregiudizio dei diritti della difesa» (Cfr. Sezione unica, 15 luglio 2010, n. 36551; Sezione unica, 19 giugno 1996, n. 16).

(7) Evenienza quest'ultima dalla giurisprudenza di legittimità in astratto ritenuta comunque ammissibile, facendo leva sull'art. 516 del codice di procedura penale, sia pure con riguardo a quanto previsto dall'art. 423, comma 1 del codice di procedura penale (cfr. Cassazione, Sezione unica, 19 giugno 1996, cit.; Sezione VI, 11 novembre 1998, Manno).

(8) Cfr. Cassazione n. 6211/15 secondo cui non costituisce indebita anticipazione di giudizio il provvedimento con il quale il giudice inviti, in qualsiasi fase del procedimento, le parti ad interloquire sulla qualificazione giuridica del fatto, trattandosi di una prerogativa rientrante nell'esercizio delle sue funzioni e non di una manifestazione indebita del proprio convincimento sui fatti oggetto di imputazione, posto che siffatta interlocuzione è imposta dall'art. 6, par. 1 e 3, lettere a) e b) della C.E.D.U.

(9) Cfr. ex plurimis Corte EDU, Grande Camera, 25 marzo 1999, Pellissier e Sassi c. Francia, §§ 51-54; Corte EDU, 11 dicembre 2007, Drasich c. Italia, §§ 31-34; Corte EDU, 28 febbraio 2002, D.C. c. Italia; Corte EDU, 24 luglio 2012, D.M.T. e D.K.I. c. Bulgaria, § 80.



In estrema sintesi, è noto che a fondamento di tali approdi ermeneutici — i quali rivestono il rango di fonti interposte integratrici del precetto di cui all'art. 117, primo comma della Costituzione, che il giudice italiano è tenuto ad applicare, a condizione della loro conformità alla Costituzione e di compatibilità con la tutela degli interessi costituzionalmente protetti (10) — rilevanza centrale ed assorbente viene attribuita alla garanzia «informativa» dovuta al soggetto nei cui confronti sia stata formulata un'accusa penale. In particolare, è stato chiarito che l'art. 6, § 3, lettera a), CEDU riconosce all'imputato il diritto ad essere informato, in termini dettagliati, non solo dei «fatti materiali» addebitatigli, ma anche della qualificazione giuridica degli stessi e di ogni possibile loro modificazione nel corso del giudizio.

La reale portata applicativa di tale principio va, infatti, valutata in relazione al più generale diritto ad un processo «equo», garantito dal § 1 dell'art. 6 della Convenzione, pur non prevedendo la normativa convenzionale, in termini espliciti e tassativi, forme particolari con le quali la predetta garanzia «informativa» debba essere in concreto assicurata all'accusato.

Ciò posto, può ritenersi altrettanto pacifica l'esistenza di una stretta correlazione tra le lettere a) e b) dell'art. 6, § 3, nel senso che il diritto di essere informati della natura e dei motivi dell'accusa deve intendersi funzionale a consentire al soggetto accusato di disporre di un tempo sufficiente per preparare la propria difesa, il cui efficace esercizio non può non essere riferito anche ad una eventuale «modifica» della definizione giuridica dell'accusa complessivamente considerata (non limitata, cioè, alla sua componente «fattuale»), e la cui tutela risulta, quindi, strettamente ancorata ad un inderogabile diritto dell'imputato ad ottenere, in tempo utile, una dettagliata informazione sul punto.

Ne deriva che il mutamento del *nomen iuris*, che non sia preceduto da uno spazio di contraddittorio tra le parti sugli effetti della riqualificazione e da condizioni favorevoli a predisporre strumenti difensivi adeguati a confutare la nuova veste dell'accusa, risulta incompatibile con le garanzie del processo equo così come interpretate dalla Corte EDU, in un'ottica di progressivo innalzamento dello standard di protezione dei diritti dell'accusato di fronte al potere giudiziale di inquadrare diversamente il fatto (11).

A tale assestamento del diritto giurisprudenziale di matrice comunitaria, come è noto, hanno fatto da contrappeso gli sforzi interpretativi dell'organo di nomofilachia del nostro ordinamento, finalizzati a ritagliare spazi per un'opzione ermeneutica dell'art. 521, comma 1 del codice di procedura penale conforme ai *dicta* del giudice europeo e al principio tutelato dall'art. 111, terzo comma della Costituzione. Si è, pertanto, affermato che la garanzia del contraddittorio deve essere assicurata all'imputato anche in ordine ad un'eventuale diversa definizione giuridica del fatto operata dal giudice *ex officio*. In particolare, a fronte della chiara formulazione letterale dell'art. 521, comma 1 del codice di procedura penale — ed incontestabile il potere del giudice di attribuire in sentenza al fatto, emergente dalle risultanze processuali, una qualificazione giuridica diversa da quella enunciata nell'imputazione — anche di recente è stato ribadito che tale potere non può essere esercitato «a sorpresa» ma solo a condizione di una preventiva promozione, ad opera del giudice e sin dalla fase di merito, del contraddittorio fra le parti sulla relativa questione, atteso che la difesa ben può diversamente atteggiarsi (quanto alle opzioni strategiche) e modularsi (sul piano tattico) in rapporto alla differente qualificazione giuridica della condotta, rispetto alla quale le emergenze processuali assumono, a loro volta, diversa e nuova rilevanza, e ciò anche nel caso di nuova e diversa qualificazione con ricadute sanzionatorie più favorevoli per il giudicabile (*cf.* Cassazione 19 gennaio 2018, n. 2340, nonché Cassazione 30 maggio 2016, n. 22731, tra l'altro in una fattispecie concreta sovrapponibile a quella per cui è processo; v. anche Cassazione n. 18590/11; Cassazione n. 20500/10); in linea con la citata giurisprudenza della Corte EDU per la quale è circostanza del tutto ininfluyente che all'imputato sia irrogata una pena inferiore quale conseguenza della derubricazione del fatto addebitatogli, assumendo, per contro, rilevanza decisiva l'eventuale *vulnus* arrecato alla difesa dalla riqualificazione giuridica in sé, effettuata dal giudice in assenza del contributo dialettico delle parti (12).

(10) V. Corte costituzionale, sentenze n. 348/07 e n. 349/07, cui hanno fatto seguito, in una prospettiva di progressiva puntualizzazione, Corte costituzionale n. 317/09, n. 113/11, n. 308/13 e, da ultimo, Corte costituzionale, 26 marzo 2015, n. 49, secondo cui il giudice nazionale è vincolato all'osservanza non di qualsivoglia sentenza della Corte EDU, ma solo delle sentenze costituenti «diritto consolidato» o delle sentenze cd. «pilota».

(11) Sotto tale ultimo profilo, si è osservato in dottrina che dall'analisi «dell'exkursus giurisprudenziale europeo in materia emerge come l'indagine tesa a verificare l'eventuale lesione del diritto di difesa nella peculiare sfaccettatura considerata dall'art. 6, § 3, lettera a) CEDU, abbia progressivamente mutato i parametri valutativi di riferimento. Inizialmente, i giudici europei ritenevano violato il dettato convenzionale ogniqualvolta la riqualificazione risultasse imprevedibile, in quanto la fattispecie contestata non era esplicitata in maniera comprensiva anche della sua qualificazione giuridica potenziale; ovvero, fosse plausibile l'impiego di strumenti probatori e argomentazioni diverse da parte della difesa là dove avesse potuto tenere conto sin dall'inizio della rubricazione poi attribuita in sede decisoria. Da ultimo, invece, per ritenere la incompatibilità con i canoni convenzionali, alla Corte basta che la variazione del titolo di reato sia sfuggita al previo contraddittorio, a prescindere dal riscontro in concreto della lesione del diritto di difesa».

(12) Senza considerare l'oggettiva difficoltà di «classificare» gli effetti della riqualificazione in «positivi» e in «negativi», ben potendo, come evidenziato in dottrina, «la sussunzione del fatto di cui alla imputazione sotto una fattispecie punita più lievemente, determinare comunque ricadute peggiorative o, lato sensu, negative sull'imputato con riferimento non solo al quadro sanzionatorio della nuova fattispecie, ma anche, in termini strettamente processuali, alle facoltà difensive variamente spendibili dall'imputato medesimo».



2.3. Tuttavia, a fronte della persistente assenza di un intervento organico in materia da parte del legislatore, l'operata estensione in via interpretativa del regime di tutela «sostanziale» del diritto al contraddittorio su ogni eventuale «modifica» — sia in fatto che del titolo giuridico — dell'imputazione ha inevitabilmente intercettato e ampliato i delicati profili di criticità applicativa afferenti alla tematica del rapporto tra tali vicende modificative e l'accessibilità ai riti alternativi; problematiche applicative che, come era prevedibile, hanno reso necessari plurimi e disorganici interventi di carattere additivo del giudice delle leggi che (ancorché riferiti alle sole modifiche «fattuali» disciplinate dagli articoli 516 e 517 del codice di procedura penale) hanno (ri)disegnato, nel corso degli anni e in un'ottica progressivamente evolutiva di tutela costituzionalmente avanzata del diritto di difesa, i casi e i margini di esercizio da parte dell'imputato della facoltà di scelta di riti alternativi al dibattimento, e ciò sulla base di itinerari argomentativi fin troppo noti e che appare non superfluo richiamare negli stretti limiti di rilevanza concreta che gli stessi, a parere di questo giudice, assumono sul piano della ritenuta non manifesta infondatezza della questione oggetto del presente incidente di costituzionalità. In tale prospettiva, va in primo luogo evidenziato che risale a epoca immediatamente successiva all'introduzione del vigente codice di procedura penale, l'affermazione della Corte costituzionale secondo cui «la richiesta di riti alternativi costituisce una modalità, tra le più qualificanti, di esercizio del diritto di difesa (v. *ex plurimis*, sentenze n. 76 del 1993, n. 497 del 1995, n. 70 del 1996, n. 148 e n. 219 del 2004).

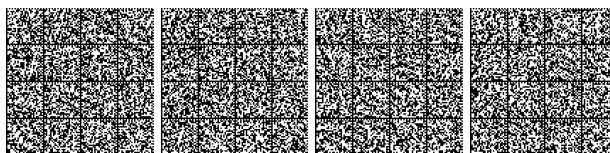
Coerentemente a tale affermazione di principio, è stata in più occasioni dichiarata l'illegittimità costituzionale di disposizioni del codice di rito nella parte in cui non consentivano all'imputato di essere rimesso in termini al fine di esercitare l'eventuale opzione per meccanismi di definizione alternativa o anticipata del procedimento allorché, in esito al giudizio celebrato con rito ordinario, gli venisse contestato un fatto diverso o un reato concorrente che risultava già dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale, e che pertanto il pubblico ministero ben avrebbe potuto contestargli già in quel momento, sì da porlo in condizione di esercitare il proprio diritto di difesa in merito alla scelta del rito (v. in particolare, sentenza n. 265 del 1994, in relazione al patteggiamento, e sentenza n. 333 del 2009, in relazione al rito abbreviato).

Per un'esauritiva ricostruzione diacronica delle «tappe» salienti di tale progressivo percorso di riallineamento costituzionale della disciplina codicistica — tracciate dai plurimi interventi di carattere «additivo», resisi necessari dal perdurante silenzio del legislatore in materia — è sufficiente rimandare alla motivazione della recente sentenza n. 82 del 2019.

Per quel che qui rileva, mette conto evidenziare il passaggio argomentativo della citata pronuncia nella parte in cui viene confermato il principio innovativo (già affermato nelle precedenti sentenze n. 237 del 2012, n. 273 del 2014, n. 206 del 2017 e n. 141 del 2018) secondo cui quando l'accusa originaria è modificata nei suoi aspetti essenziali, «non possono non essere restituiti all'imputato termini e condizioni per esprimere le proprie opzioni. La modificazione dell'imputazione, oltre ad alterare in modo significativo la fisionomia fattuale del tema d'accusa, può avere riflessi di rilievo sull'entità della pena irrogabile e, di conseguenza, sull'incidenza quantitativa dell'effetto premiale connesso al rito speciale ...».

Ciò a prescindere dalle modalità — «fisiologiche» o «patologiche» — di emersione del dato probatorio che sorregge l'aggiornamento dibattimentale dell'accusa da parte del pubblico ministero, con conseguenziale superamento definitivo del criterio fondato su un onere di «prevedibilità», da parte dell'imputato, di una tale evenienza processuale, sull'assorbente rilievo argomentativo che «l'accesso al rito alternativo dopo l'inizio del dibattimento rimane comunque idoneo a produrre un'economia processuale, anche se attenuata, e che in ogni caso le ragioni della deflazione processuale debbono recedere di fronte ai principi posti dagli articoli 3 e 24, secondo comma della Costituzione, perché l'esigenza della «corrispettività» fra riduzione di pena e deflazione processuale non può prendere il sopravvento sul principio di eguaglianza né tantomeno sul diritto di difesa» (in tali termini testuali la sentenza n. 141 del 2018).

In altri termini, secondo il giudice delle leggi «non si può pretendere che l'imputato valuti la convenienza di un rito speciale tenendo conto anche dell'eventualità che, a seguito dei futuri sviluppi dell'istruzione dibattimentale, l'accusa a lui mossa subisca una trasformazione, la cui portata resta ancora del tutto imprecisata al momento della scadenza del termine utile per la formulazione della richiesta» (sentenza n. 273 del 2014). In una prospettiva ermeneutica incentrata essenzialmente sulla «non addebitabilità» all'imputato dello spirare del termine «fisiologico» per la scelta dei riti alternativi, risulta evidente che una tale opzione «non può non presupporre un completamento della imputazione elevata nei suoi confronti. Solo attraverso una esauriente e tempestiva cristallizzazione del quadro di accusa è infatti possibile assegnare un termine per l'esercizio di facoltà processuali che — come le scelte sui riti alternativi — con quel quadro devono necessariamente misurarsi, traendo esse naturale alimento proprio dalla natura e specificazione delle fattispecie incriminatrici e dalle correlative basi fattuali ...»; fino ad arrivare alla enunciazione di quello che può ritenersi l'approdo quasi definitivo della giurisprudenza costituzionale sul tema (in quanto connotato da una pregnante valenza ermeneutica di principio generale e nel contempo quale monito indiretto al «reticente» legislatore), il cui fulcro argomentativo,



rilevante nell'economia motivazionale del presente incidente di costituzionalità, risulta esplicitato nei seguenti termini testuali: «... Se, dunque, la possibilità di richiedere i riti alternativi si salda a fil doppio al diritto di difesa — in particolare, al diritto di scegliere il modello processuale più congeniale all'esercizio di quel diritto — e se è la regiudicanda, nelle sue dimensioni «cristallizzate», a costituire la base su cui operare tali scelte, non può che desumersi la incoerenza con quel diritto di qualsiasi preclusione che ne limiti l'esercizio concreto, tutte le volte in cui il sistema ammetta una *mutatio libelli* in sede dibattimentale ...» (sentenza n. 82 del 2019).

Del resto, tale (ri)assetto, in chiave costituzionalmente orientata, del quadro normativo di riferimento, risulta in linea con il sopra richiamato indirizzo consolidato espresso dalla Corte EDU riguardo alle condizioni necessarie e sufficienti per una tutela effettiva del diritto di difesa in rapporto all'aggiornamento dell'accusa, in relazione al quale scorciatoie ermeneutiche di carattere sostanzialmente presuntivo, basate su un giudizio di prevedibilità della *mutatio libelli* da parte dell'imputato, devono ritenersi non compatibili con quanto previsto dall'art. 6, commi 1 e 3, lettere *a)* e *b)* della Convenzione EDU.

3. In tale prospettiva, con specifico riferimento all'istituto dell'oblazione (e quale unica eccezione all'atteggiamento di assoluta e persistente ritrosia verso interventi di riforma dell'impianto codicistico in materia), mette conto evidenziare che il legislatore nazionale — nel recepire, a livello normativo, gli effetti della sentenza n. 530 del 1995 del giudice delle leggi (dichiarativa della illegittimità costituzionale degli articoli 516 e 517 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevedevano la facoltà dell'imputato di proporre domanda di oblazione, ai sensi degli articoli 162 e 162-*bis* del codice penale, relativamente al fatto diverso e al reato concorrente contestato in dibattimento) — è intervenuto sull'art. 141 disp. att. del codice di procedura penale, aggiungendo, con l'art. 53 della legge 16 dicembre 1999, n. 479, il comma 4-*bis*, il quale, nella sua attuale formulazione, prevede testualmente che «In caso di modifica dell'originaria imputazione in altra per la quale sia ammissibile l'oblazione, l'imputato è rimesso in termini per chiedere la medesima. Il giudice, se accoglie la domanda, fissa un termine non superiore a dieci giorni, per il pagamento della somma dovuta. Se il pagamento avviene nel termine il giudice dichiara con sentenza l'estinzione del reato».

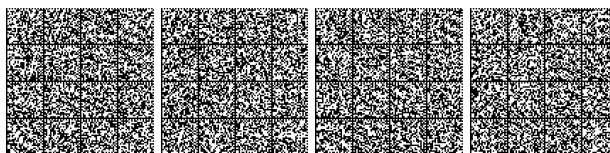
Alla luce del chiaro tenore letterale e della *ratio* della disposizione normativa in esame, può convenirsi con la più attenta dottrina che, proprio in virtù di quanto statuito dalla citata pronuncia del 1995 della Corte costituzionale, riconosce alla stessa un proprio spazio operativo ben più ampio rispetto a quello della disciplina degli altri riti alternativi al dibattimento, con particolare riferimento al giudizio abbreviato e al patteggiamento. Ai fini dell'applicazione della norma, infatti, non rileva che l'aggiornamento dell'accusa dipenda da un'evoluzione fisiologica e prevedibile del quadro cognitivo oppure da una condotta anomala e imprevedibile del pubblico ministero. Lo scopo deflattivo del dibattimento proprio dell'oblazione è raggiunto indipendentemente dal momento in cui si realizza la modifica dell'accusa. Quando l'*emendatio libelli* avvenga in via anticipata, ossia prima ancora che si apra l'istruzione dibattimentale, l'effetto estintivo dell'oblazione si realizza all'esito di una sequenza pienamente alternativa a quella della fase dibattimentale; quando, invece essa avvenga solo all'esito dell'istruzione dibattimentale, l'oblazione evita il dispendio di risorse conseguente al necessario riconoscimento dei diritti delle parti *ex art.* 519 del codice di procedura penale.

D'altra parte, tale ricostruzione risulta coerente con il principale effetto di carattere sostanziale che connota l'istituto dell'obiezione (e che nel contempo lo distingue dagli altri procedimenti speciali) (13), rappresentato dalla possibilità per l'imputato di ottenere, attraverso il pagamento della somma stabilita dal giudice, l'estinzione della rilevanza penale della condotta (art. 162, comma 2 del codice penale: «Il pagamento estingue il reato»; art. 162-*bis*, comma 6 del codice penale: «Il pagamento delle somme indicate nella prima parte del presente articolo estingue il reato»), dovendosi rilevare, di conseguenza, l'incidenza significativa e «prevalente» che tale modalità di esercizio del diritto di difesa, di per sé, è destinata ad assumere rispetto alle esigenze di deflazione processuale.

Ciò posto, ritiene questo giudice che il riconoscimento esplicito, previsto dal comma 4-*bis* dell'art. 141 disp. att. del codice di procedura penale, della facoltà dell'imputato di proporre domanda di oblazione — nonostante la scadenza del termine di proponibilità rappresentato dall'avvenuta dichiarazione di apertura del dibattimento — nei soli casi di modifiche «fattuali» dell'originaria imputazione e non anche nelle ipotesi di eventuale modifica, su iniziativa del giudice, di un aspetto fondamentale del *thema decidendum*, ovvero il tema della norma applicabile, sconti un vizio di incompatibilità con il principio dell'inviolabilità del diritto di difesa costituzionalmente garantito in ogni stato e grado del procedimento (art. 24, secondo comma della Costituzione).

Il legislatore, invero, non sembra aver colto la valenza ermeneutica potenzialmente «estensiva» del principio enunciato nella citata sentenza n. 530 del 1995 (definitivamente consacrato nelle recenti pronunce sopra richiamate), ovvero l'oggettiva impossibilità per l'imputato di chiedere l'obiezione prima della «modifica» dell'imputazione, avendo la Corte costituzionale reputato irragionevole e non compatibile con la tutela del diritto di difesa l'evanescente criterio

(13) V. in tal senso anche Corte costituzionale n. 237 del 2012 cit.



dell'accettazione del rischio della «fluidità» (fisiologica o patologica) dell'imputazione nel corso del dibattimento. Argomenta(va) testualmente la Corte: «... L'istituto dell'obiezione si fonda sia sull'interesse dello Stato di definire con economia di tempo e di spese i procedimenti relativi ai reati di minore importanza, sia sull'interesse del contravventore di evitare l'ulteriore corso del procedimento e la eventuale condanna, con tutte le conseguenze di essa (cfr. sentenza n. 207 del 1974). Effetto tipico di tale forma di definizione anticipata del procedimento è, infatti, la estinzione del reato, per cui appare del tutto evidente come la domanda di ammissione all'oblazione esprima una modalità di esercizio del diritto di difesa. Ciò posto, considerate la natura e la funzione dell'istituto in esame sopra indicate, la preclusione dell'accesso al medesimo — e ai connessi benefici — nel caso in cui il reato suscettibile di estinzione per oblazione costituisca oggetto di contestazione nel corso dell'istruzione dibattimentale, ai sensi dell'art. 517 del codice di procedura penale, risulta indubbiamente lesiva del diritto di difesa, nonché priva di razionale giustificazione. L'avvenuto superamento del limite temporale (apertura del dibattimento) previsto, in linea generale, per la proposizione della domanda di oblazione (e la cui *ratio* è quella di evitare che l'imputato possa vanificare l'attività processuale a seconda degli esiti del dibattimento) non è, infatti, nel caso in esame, riconducibile a libera scelta dell'imputato, e cioè ad inerzia al medesimo addebitabile, sol che si consideri che la facoltà in discussione non può che sorgere nel momento stesso in cui il reato è oggetto di contestazione ...».

3.1. Ciò premesso, è noto come a fronte della riduttiva portata applicativa imposta dal tenore letterale del comma 4-*bis* dell'art. 141 disp. att. del codice di procedura penale — e consapevole delle potenziali ricadute in termini di *deficit* di tutela del diritto di difesa dell'imputato nelle ipotesi (non contemplate dalla norma) relative al rapporto tra «modifica» nel corso del giudizio della mera qualificazione giuridica del fatto originariamente contestato e la consequenziale possibilità di accesso al procedimento di oblazione —, la giurisprudenza di legittimità abbia tracciato, nel corso degli anni, «sentieri» ermeneutici alla ricerca affannosa di una soluzione, ragionevole e costituzionalmente conforme, della delicata problematica.

In estrema sintesi, al di là di un'unica pronuncia, tra l'altro intervenuta in epoca precedente alla novella del 1999 (e rimasta isolata nel panorama giurisprudenziale formatosi negli anni successivi) (14), la Suprema corte — nel comporre un contrasto registratosi al suo interno sul tema delle modifiche subite dalla imputazione al di fuori delle contestazioni del pubblico ministero ed ai riverberi che da ciò scaturivano sul piano della possibilità di attivare il procedimento per oblazione (e di quali fossero le relative forme processuali) in rapporto alla diversa qualificazione della regiudicanda — con la sentenza delle Sezioni unite n. 7645 del 28 febbraio 2006, Autolitano, afferma il principio secondo cui la disposizione dell'art. 141 disp. att. del codice di procedura penale, comma 4-*bis* non trova applicazione in assenza di una formale modifica della contestazione da parte del pubblico ministero ed in presenza di una diversa qualificazione giuridica del fatto operato dal giudice nella sentenza.

In particolare, nella citata pronuncia viene ribadito che il diritto dell'imputato a fruire della oblazione risulta tutelato solo nell'ipotesi in cui nel corso del dibattimento il pubblico ministero modifichi la contestazione e qualifichi il fatto secondo un'ipotesi di reato che, a differenza di quella originariamente addebitata, consente l'applicazione della disciplina relativa alla oblazione.

Secondo il predetto principio, l'imputato, per essere ammesso ad estinguere un reato non originariamente contestato come oblabile con ratto di esercizio della azione penale, deve presentare, in forma preventiva, l'istanza di oblazione, per l'ipotesi di un futuro o possibile mutamento del fatto. Sull'imputato grava, quindi, un onere di attivazione, con presentazione di una espressa istanza di oblazione tesa a sollecitare una diversa e più favorevole qualificazione giuridica del fatto, posto che, in mancanza, la dinamica del procedimento e l'esigenza del contraddittorio precludono l'accesso al beneficio, ove alla modifica della imputazione provveda direttamente il giudice con la sentenza di condanna. In altri termini, l'imputato, nell'esercizio del proprio diritto di difesa, non deve cristallizzare le proprie opzioni sull'esclusiva falsariga della contestazione che gli viene formalmente mossa, ma deve altresì misurarsi con la possibilità di attribuire al fatto un diverso *nomen iuris*,^v e contestualmente chiedere, in base alla «più favorevole» qualificazione del reato, di esercitare il proprio diritto di estinguerlo attraverso l'oblazione. In caso contrario, non può dolersi dell'impossibilità di beneficiare del beneficio in questione.

Ciò posto, sollecitate a dirimere i dubbi interpretativi registratisi in ordine all'apparente perentorietà di tali principi ermeneutici — ed in particolare a dare una risposta definitiva al quesito se la restituzione nei termine per proporre la domanda di oblazione trovi applicazione solo nel caso in cui la modifica della imputazione avvenga ad opera del pubblico ministero ovvero anche nella ipotesi in cui sia il giudice ad attribuire al fatto una diversa qualificazione giuridica, che consenta l'applicazione dell'oblazione, prescindendo dalla preventiva richiesta dell'imputato —, le Sezioni unite sono di nuovo intervenute con la sentenza n. 32351 del 22 luglio 2014, T.

(14) Si tratta di Cassazione n. 11706 del 1998.



In sostanziale continuità argomentativa con quanto affermato dalla precedente sentenza del 2006, la Suprema corte ha ribadito e puntualizzato che «ove la qualificazione del fatto integri un reato la cui pena edittale non consenta il procedimento per oblazione, è onere dell'imputato sindacare la correttezza della qualificazione stessa, investendo il giudice di una richiesta specifica con la quale formuli istanza di oblazione in riferimento alla qualificazione giuridica del fatto che ritenga corretta; in modo tale da permettere, all'esito del necessario contraddittorio, una decisione altrettanto specifica sul punto, con gli evidenti e naturali riverberi in sede di impugnazione.

Solo in presenza di un'effettiva domanda di oblazione è infatti possibile soddisfare l'esigenza del contraddittorio e il rispetto delle regole sancite dal procedimento scandito dell'art. 141 disp. att. del codice di procedura penale, con la conseguenza di permettere al pubblico ministero di interloquire e, al tempo stesso, investire formalmente il giudice della questione».

Quale argomento principale addotto a sostegno di tale epilogo ermeneutico, viene evidenziato che a proposito dei rapporti (e delle possibili frizioni) che ineluttabilmente vengono a stabilirsi tra contestazione e diritto di difesa — rappresentando la prima il fisiologico «oggetto» del secondo — non può non sottolinearsi come le modalità attraverso le quali può esprimersi quel diritto sono indubbiamente le più varie, e tra queste va annoverata anche la scelta dei riti alternativi, e, per quanto qui rileva, anche la possibilità di beneficiare del procedimento di oblazione. Ma si tratta di un diritto che, ferma restando la identificazione del fatto storico che viene addebitato ... non può non formare oggetto di una disamina «critica,» proprio in vista della correttezza o meno del *nomen iuris* a quel fatto attribuito dal pubblico ministero. Alla difesa come diritto, infatti, deve necessariamente riconnettersi anche — proprio sul versante dell'indispensabile contraddittorio fra le parti ed ai fini dei *petita* da rivolgere al giudice — uno specifico onere di interlocuzione su tutti i punti che costituiscono oggetto della devoluzione; e ciò al fine di scongiurare l'insorgere di effetti preclusivi che il sistema è fisiologicamente chiamato a predisporre a salvaguardia dello stesso *ordo iudiciorum*.

In una prospettiva siffatta, nella ipotesi in cui l'imputato — a fronte di «una contestazione in forma chiara e precisa, del fatto, delle circostanze aggravanti e di quelle che possono comportare l'applicazione di misure di sicurezza, con l'indicazione dei relativi articoli di legge» (art. 429 del codice di procedura penale, comma 1, lettera *c*), il tutto corroborato — ad ulteriore specificazione — dalla «indicazione delle fonti di prova e dei fatti cui esse si riferiscono» (lettera *d* della disposizione sopra richiamata) — ometta di contestare la non pertinenza del *nomen iuris* alla fattispecie dedotta in rubrica, assumendo una posizione di *nolo contendere* su tale qualificante punto della futura decisione, nessun tipo di doglianza potrà essere formulata — circa le preclusioni che ne possono essere derivate per i riti alternativi — ove il giudice, in sede di decisione, abbia ritenuto di dare a quel fatto una diversa qualificazione giuridica. Si tratta, semplicemente, di esercitare il proprio diritto ad una qualificazione giuridica corretta, con le conseguenze che da ciò possono derivare proprio sul terreno della oblabilità del reato; un diritto che, come si è detto, rappresenta al tempo stesso un onere che, se non adempiuto, ben può far insorgere la preclusione temporale connessa alla procedura di oblazione, quale istituto idealmente teso ad evitare, e non a seguire, gli esiti del dibattito ...».

Va aggiunto che a tale principio di diritto si è sostanzialmente uniformata la giurisprudenza successiva delle sezioni semplici, sia pure sulla base di ratio *decidendi* differenti, calibrate sulle particolarità delle fattispecie processuali oggetto di giudizio (cfr. fra le tante: Sezione II, 19 gennaio 2019, n. 2211; Sezione III, 9 ottobre 2018, n. 50144; Sezione II, 30 maggio 2018, n. 41456; Sezione III, 25 giugno 2018, n. 40677; Sezione I, 9 maggio 2018, n. 51159; Sezione III, 23 marzo 2017, n. 37829; Sezione II, 21 febbraio 2017, n. 12416; Sezione III, 15 dicembre 2016, n. 5614; Sezione III, 30 giugno 2016, n. 36378; Sezione III, 23 giugno 2016, n. 40324; Sezione III, 22 marzo 2016, n. 22246; Sezione I, 27 novembre 2015, n. 22731; Sezione VII, 13 novembre 2015, n. 2951; Sezione III, 7 maggio 2015, n. 42680; Sezione I, 15 aprile 2015, n. 23383; Sezione III, 5 novembre 2014, n. 3380; Sezione I, 30 ottobre 2014, n. 53745).

3.2. Nel prendere atto dell'attuale portata applicativa dell'art. 141, comma 4-*bis*, disp. att. del codice di procedura penale, così come delineata dalle sopra richiamate coordinate interpretative («diritto vivente») (15) offerte dall'organo di nomofilachia del nostro ordinamento anche nella sua più autorevole composizione, questo giudice ritiene che tale approdo ermeneutico non sia idoneo a «sanare» — in termini costituzionalmente compatibili (art. 24, secondo comma della Costituzione) con l'inviolabilità dell'esercizio del diritto di difesa dell'imputato — l'aporia emergente dall'inequi-

(15) Il richiamo all'esistenza di un «diritto vivente» (sul cui concetto v. Corte costituzionale n. 177 del 2006) quale limite all'attività interpretativa «adeguata» del giudice di merito (che non intenda discostarsene) e, nel contempo, quale presupposto di ammissibilità di un eventuale incidente di legittimità costituzionale, costituisce ormai uno strumento assai diffuso nella giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. fra le tante, sentenze n. 350 del 1997, n. 239 e n. 317 del 2009, n. 338 del 2011, n. 117 del 2012, n. 191 del 2013).



vocabile tenore letterale (16) della disposizione normativa in questione, della cui concreta applicabilità, nella fattispecie per cui è processo, questo giudice risulta investito a seguito della domanda di oblazione presentata dall'imputato, per la prima volta, soltanto all'esito dell'istruzione dibattimentale, quindi oltre il termine di decadenza previsto dall'art. 162-bis del codice penale.

In tale prospettiva, risulta dirimente rilevare che (al di là dell'apodittica e formale «presa di distanza» operata sul punto) un'analisi in controluce delle argomentazioni sviluppate dalle Sezioni unite della Suprema corte nella citata sentenza n. 32351/2014, a sostegno del principio di diritto affermato, lascia trasparire una sorta di «riabilitazione» di fatto, per via ermeneutica, del criterio della «prevedibilità», da parte dell'imputato, di un'eventuale e fisiologica *emendatio iuris* dell'originaria contestazione nel corso del dibattimento (17), con consequenziale configurabilità a carico dello stesso imputato di un onere specifico di sollecitazione preventiva del contraddittorio sul punto e di formulazione di una tempestiva e «cautelativa» domanda di oblazione, quale assorbente presupposto processuale di ammissibilità o meno di accesso al predetto meccanismo di estinzione del reato contestato dall'accusa.

Ebbene, deve rilevarsi che la configurabilità di tale tipologia di oneri processuali non solo non risulta prevista da alcuna norma specifica del codice di rito, né tanto meno è ricavabile da una lettura, per quanto evolutiva, dell'art. 141 disp. att. del codice di procedura penale nella sua attuale formulazione, ma, a ben vedere, risulta lesiva del diritto di difesa poiché in contrasto con i principi affermati dalla sentenza n. 530 del 1995 e ribaditi, in termini perentori e con valenza ermeneutica generale, anche di recente dalla Corte costituzionale (v. la già citata sentenza n. 82 del 2019, nella parte in cui evidenzia che «... Se, dunque, la possibilità di richiedere i riti alternativi si salda a fil doppio al diritto di difesa — in particolare, al diritto di scegliere il modello processuale più congeniale all'esercizio di quel diritto — e se è la regiudicanda, nelle sue dimensioni «cristallizzate», a costituire (a base su cui operare tali scelte, non può che desumersi la incoerenza con quel diritto di qualsiasi preclusione che ne limiti l'esercizio concreto, tutte le volte in cui il sistema ammetta una *mutatio libelli* in sede dibattimentale ...»).

Al riguardo, è sufficiente osservare che — pur non potendosi negare l'oggettiva diversità delle vicende modificative del fatto (nella sua dimensione storica) rispetto a quelle attinenti alla sua qualificazione giuridica (18) — risulta, altrettanto, innegabile che nelle ipotesi in cui (e la fattispecie per cui è processo rappresenta un esempio emblematico) la prospettiva di una riqualificazione giuridica del fatto, originariamente contestato dal pubblico ministero, emerga soltanto dalle risultanze probatorie dibattimentali, l'avvenuto superamento del limite temporale previsto per la proposizione della domanda di oblazione, vale a dire l'apertura del dibattimento, «non può dirsi riconducibile ad una libera scelta dell'imputato, e cioè ad un'inerzia allo stesso addebitabile, dal momento che la facoltà di proporre quella domanda non può che sorgere nel momento in cui il reato stesso è oggetto di contestazione (19) «aggiornata» e da intendersi riferita, appunto, anche alla diversa definizione giuridica del titolo di reato, quale prerogativa funzionale del giudice ed a prescindere da un'eventuale iniziativa da parte dell'organo titolare dell'azione penale, sulla base di una corretta applicazione della consolidata giurisprudenza dei giudici europei in materia di diritto al contraddittorio garantito dall'art. 6, § 3, lettere a) e b) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (20).

4. Ne deriva, che al rilevato, e non manifestamente infondato, profilo di contrasto con l'art. 24, secondo comma della Costituzione, può porre rimedio soltanto un intervento manipolativo/additivo del giudice delle leggi, che sancisca l'illegittimità dell'art. 141, comma 4-bis, disp. att. del codice di procedura penale, nella parte in cui, secondo l'attuale

(16) Cfr. Corte costituzionale sentenze n. 170 del 2013, n. 78 e n. 110 del 2012, secondo cui «la lettera della norma impugnata, il cui significato non può essere valicato neppure per mezzo dell'interpretazione costituzionalmente conforme, non consente in via interpretativa di conseguire l'effetto che solo una pronuncia di illegittimità costituzionale può produrre». Negli stessi sostanziali termini, sentenze n. 270 e n. 315 del 2010, n. 221 del 2015, n. 253 del 2017.

(17) Parametro da ritenersi ormai non più conforme ai canoni costituzionali (v. in tal senso Corte costituzionale n. 141/18, e già in precedenza sentenze n. 206 e n. 272 del 2017).

(18) Argomento quest'ultimo anch'esso utilizzato dalla Suprema corte nella sentenza T.

(19) In tali termini, Corte costituzionale n. 530 del 1995.

(20) Profilo quest'ultimo affrontato dalla Sezioni unite in termini alquanto opinabili, distinguendo le ipotesi di riqualificazione giuridica «peggiore» da quelle «migliorative» della posizione dell'imputato: «... Ciò che dunque risalta nella decisione della Corte EDU, così come in altre occasioni in cui la medesima Corte ebbe ad affrontare il tema della modifica della imputazione (v. fra le altre, le sentenze 1^o marzo 2001, Dallos c. Ungheria; 20 aprile 2006, I.H. c. Austria; 3 luglio 2006, Vesque c. Francia) è che la diversa qualificazione dei fatti ha assunto specifici connotati agli effetti del rispetto dei principi del giusto processo e della conoscenza della accusa, in tutti i casi in cui lo ius variandi riconosciuto da vari ordinamenti ai giudici si accompagni a modifiche le quali, per la loro natura, siano in grado di influire in peius sul trattamento dell'imputato. In tal modo coinvolgendo direttamente le facoltà difensive, compromesse "inopinatamente" da un aggravamento del quadro dell'accusa. Una prospettiva, dunque, del tutto diversa dalla ipotesi che viene qui in risalto, per la quale, vertendosi in tema di emendatio libelli migliorativa, la stessa poteva (e doveva) formare oggetto di una domanda — ai fini della attivazione del procedimento di oblazione — che l'imputato stesso — e la sua difesa tecnica — erano in grado di devolvere al giudice, senza la necessità di chiamare in causa una ipotetica "sufficiente prevedibilità" della diversa qualificazione giuridica assegnata al fatto dal giudice nella sentenza di condanna ...».



diritto vivente, «condiziona» il diritto (difensivo) dell'imputato di proporre — nel corso del dibattimento ed in relazione ad una diversa e meno grave qualificazione giuridica del fatto oggetto dell'originaria contestazione — domanda di oblazione ad una specifica iniziativa in tal senso da parte dello stesso imputato, in via cautelativa ed entro il termine perentorio previsto dall'art. 162-bis del codice penale, anche nei casi in cui la prospettiva concreta di una diversa definizione giuridica del fatto, rispetto a quella originariamente contestata e per la quale l'oblazione non era ammissibile, sia emersa su iniziativa del giudice ed in assenza di una correlativa modifica formale dell'imputazione da parte del pubblico ministero.

In tale prospettiva, comunque ispirata al principio secondo cui «il confronto tra tutela convenzionale e tutela costituzionale dei diritti fondamentali deve essere effettuato mirando alla massima espansione delle garanzie, anche attraverso lo sviluppo delle potenzialità insite nelle norme costituzionali che hanno ad oggetto i medesimi diritti ...» (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 317 del 2009), non è superfluo osservare che se da un lato l'auspicato intervento «additivo», per le ragioni sopra evidenziate, deve ritenersi costituzionalmente imposto, dall'altro non risulta necessario e pertinente estendere (21) i dubbi di illegittimità costituzionale all'art. 521, comma 1 del codice di procedura penale.

Tale disposizione normativa, infatti, continua a conservare spazi di autonomia applicativa non intrinsecamente irragionevoli (art. 3 della Costituzione) (22) e comunque compatibili con i parametri di cui agli articoli 111 e 24 della Costituzione, laddove convenzionalmente e costituzionalmente interpretata nel senso del riconoscimento all'imputato del diritto al contraddittorio argomentativo e probatorio (23) sulle «modifiche» della definizione giuridica dell'accusa, ma non anche, necessariamente ed in via generale, del diritto ad essere rimesso in termini per avanzare eventuali richieste di riti alternativi, come di recente ribadito anche dalla Corte di giustizia UE (24) e dalla Corte costituzionale (25).

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 24, secondo comma della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 141, comma 4-bis, disp. att. del codice di procedura penale, in relazione all'art. 162-bis del codice penale, nella parte in cui non prevede che l'imputato è rimesso in termini per proporre domanda di oblazione qualora nel corso del dibattimento, su iniziativa del giudice e in mancanza di una modifica formale dell'imputazione da parte del pubblico ministero, emerga la prospettiva concreta di una definizione giuridica del fatto diversa da quella contestata nell'originaria imputazione e per la quale l'oblazione non era ammissibile;

(21) Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

(22) Proprio in considerazione dell'ontologica diversità tra le modifiche dibattimentali — «sostitutive» (art. 516 del codice di procedura penale) e «suppletive» (art. 517 del codice di procedura penale) — che attengono al «fatto» oggetto dell'originaria contestazione, riservate all'iniziativa del pubblico ministero, quale dominus esclusivo dell'azione penale e in ordine alle quali il giudice del dibattimento non può esercitare alcun sindacato preventivo di ammissibilità, a differenza del «giudizio di diritto» disciplinato, appunto, dall'art. 521, comma 1 del codice di procedura penale, ed in concreto legittimamente esercitabile dal giudice in sede deliberazione della sentenza (cfr. sul punto, Corte costituzionale, sentenza n. 103 del 2010, nonché, fra le tante, Cassazione, 11 febbraio 2016, n. 18112, secondo cui è da ritenersi abnorme, perché determina un'indebita regressione del procedimento, l'ordinanza con cui il giudice disponga la restituzione degli atti al pubblico ministero, ritenendo che il fatto vada inquadrato in una diversa fattispecie criminosa, quando non sia ravvisabile un mutamento degli elementi essenziali del fatto contestato, ma esclusivamente una diversa qualificazione giuridica dello stesso).

(23) Cfr. sotto tale ultimo profilo Corte EDU, Sezione I, 22 febbraio 2018, Drassich c. Italia.

(24) V. Corte di giustizia, Prima sezione, sentenza 13 giugno 2019, causa C-646/17, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale sull'interpretazione dell'art. 2, paragrafo 1, dell'art. 3, paragrafo 1, lettera c), e dell'art. 6, paragrafi da 1 a 3, della direttiva 2012/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, sul diritto all'informazione nei procedimenti penali, nonché dell'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Nel caso di specie, la controversia principale verteva sulla possibilità, in caso di modifica della qualificazione giuridica dei fatti su cui si basava l'imputazione, di domandare l'applicazione di una pena su richiesta, ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, nel corso del dibattimento, con contestuale riapertura dei termini di presentazione della relativa istanza; dubbio interpretativo al quale la Corte di Lussemburgo ha dato una risposta negativa (v. § 65, § 69 e § 72 della sentenza).

(25) Cfr., da ultimo, Corte costituzionale n. 131 del 2019, che in una fattispecie processuale, tuttavia, non sovrapponibile a quella in esame — poiché connotata dall'avvenuta presentazione da parte della difesa di una rituale e tempestiva richiesta, entro i termini di legge, di rito alternativo (erroneamente rigettata dal giudice) — ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 464-bis, comma 2, e 521, comma 1 del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli articoli 3 e 24, secondo comma della Costituzione, nella parte in cui tali disposizioni «non prevedono la possibilità di disporre la sospensione del procedimento con messa alla prova ove, in esito al giudizio, il fatto di reato venga, su sollecitazione del medesimo imputato, diversamente qualificato dal giudice così da rientrare in uno di quelli contemplati dal primo comma dell'art. 168-bis del codice penale».



Sospende il processo e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, dando atto che della presente ordinanza è stata data lettura in udienza alle parti presenti, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 23, comma 4 della legge n. 87 del 1953 e 148, comma 5 del codice di procedura penale.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Teramo, 3 luglio 2019

Il Giudice: TETTO

20C00013

N. 5

Ordinanza del 12 luglio 2019 del Tribunale di Pisa nel procedimento penale a carico di B. D.

Reati e pene - Delitti previsti dall'art. 590-bis del codice penale (Lesioni personali stradali gravi o gravissime) - Regime di procedibilità - Mancata previsione della procedibilità a querela per le lesioni colpose stradali non aggravate dalle ipotesi di cui al secondo comma dell'art. 590-bis del codice penale.

– Codice penale, art. 590-bis.

TRIBUNALE DI PISA

Il Giudice, dott.ssa Anna Fabbricatore, all'udienza del 12 luglio 2019, vista la questione di costituzionalità *ex art. 134 della Costituzione* sollevata dall'avv. Elena Borsacchi, difensore dell'odierno imputato, B. D. sugli articoli 590-bis del codice penale e 162-ter del codice penale, per violazione degli articoli 24 e 3 della Costituzione rileva quanto segue;

A seguito di opposizione a decreto penale di condanna B. D., nato a il ivi residente ed elettivamente domiciliato veniva tratto a giudizio dinanzi a questo Tribunale per rispondere del reato di cui all'art. 590-bis del codice penale in relazione all'art. 583 n. 1 del codice penale perché, per colpa consistita in imprudenza, negligenza e imperizia, e in violazione dell'art. 191 commi 1 e 4 e 223 del codice della strada, alla guida del motoveicolo tg , percorreva , transitando su corsia riservata al traffico degli autobus, e superava sulla destra un furgone dell'igiene urbana, omettendo di adottare ogni cautela alla guida per arrestare tempestivamente il veicolo in presenza di ostacolo e in situazione di traffico non regolata da semaforo o agente.

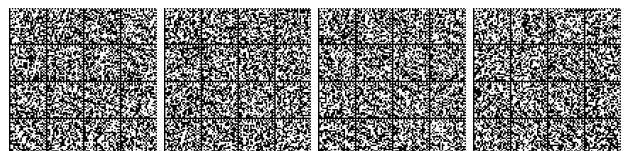
A seguito di questa manovra l'imputato investiva il pedone G. G., cagionandole lesioni gravi, consistite in frattura della clavicola destra, contusioni multiple con incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni per oltre quaranta giorni.

In merito a questi fatti la difesa dell'imputato sollevava questione di legittimità costituzionale *ex art. 134 della Costituzione* con riferimento all'art. 590-bis del codice penale e 162-ter del codice penale.

Ebbene posto che il giudice investito delle questioni deve preliminarmente operare un giudizio di rilevanza e di non manifesta infondatezza delle questioni poste alla sua attenzione è indubbio che entrambe appaiono rilevanti nel caso specifico atteso che una remissione di querela ovvero una estinzione del reato per intervenuta condotta riparatoria, laddove prevista per il delitto in questa sede oggetto di contestazione, comporterebbe una uscita dell'imputato dal circuito processuale senza dover affrontare l'*iter* dibattimentale nel suo complesso.

Se questo è vero, si ritiene tuttavia che la scelta di limitare l'operatività dell'art. 162-ter del codice penale ai soli reati procedibili a querela sia ragionevole rientrando nella discrezionalità politico-legislativa.

L'esigenza deflattiva viene infatti modulata in ragione della tipologia di reato e pur rispondendo ad un interesse generale non può applicarsi a tutte le condotte penalmente rilevanti contemplate dal nostro ordinamento.



Più articolate argomentazioni si impongono invece con riferimento all'art. 590-bis del codice penale nella parte in cui non prevede la procedibilità a querela di parte per le lesioni gravi e gravissime, non aggravate dallo stato di ebbrezza alcolica ovvero dall'uso di sostanze stupefacenti.

In questo caso infatti la norma di legge appare censurabile sotto il profilo del rispetto del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, laddove si operi un raffronto con l'art. 590 del codice penale relativamente alla responsabilità medica, per la quale è tuttora previsto un regime di procedibilità a querela di parte anche per le lesioni gravi e gravissime.

Profili di irragionevolezza si rinvencono peraltro anche all'interno dello stesso corpo dell'art. 590-bis del codice penale allorché viene riservato il medesimo regime di procedibilità alle lesioni stradali «semplici» ed a quelle aggravate dallo stato di ebbrezza alcolica o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti.

Il motore della riforma del 2016 mirava, com'è noto, a sanzionare pesantemente le ipotesi aggravate atteso l'alto grado di pericolosità sociale e di disvalore che presentano, che però diverge dai casi in cui il conducente si sia limitato a violare le norme del codice della strada.

Vale la pena di ricordare che la Commissione Giustizia della Camera aveva chiesto al Governo di introdurre la procedibilità a querela della fattispecie non aggravata delle lesioni stradali gravi o gravissime. La risposta tuttavia è stata negativa, perché si tratta di «fattispecie criminose di particolare allarme sociale, peraltro già oggetto di recente intervento normativo, connotate comunque da una certa gravità posto che l'evento lesivo risulta essere conseguenza della violazione di una regola cautelare di condotta posta a presidio proprio della sicurezza della circolazione stradale».

Ritiene diversamente questo Giudice che se partiamo dal presupposto che la circolazione stradale appartiene al novero dei settori essenziali della società contemporanea che è spesso definita come «società del rischio», rischi differenti debbono essere trattati con misure ed accorgimenti differenti; di conseguenza il rischio connesso alla guida sotto l'effetto di alcol o stupefacenti non è paragonabile né può essere trattato alla stessa stregua del rischio connesso ad una guida meramente irrispettosa delle norme del codice della strada.

In questa prospettiva le norme che vigono in materia di circolazione stradale non divergono dai modelli prudenziali ovvero dai protocolli vigenti in campo medico, dove ancora si è mantenuta la procedibilità a querela di parte anche per le lesioni gravi o/e gravissime.

Alla violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza vanno infine ad aggiungersi ragioni di opportunità e di realtà processuale, posto che il Tribunale in composizione monocratica viene ad essere investito di casi che presentano un minimo grado di pericolosità sociale, nell'ambito dei quali l'interesse prevalente della persona offesa è quello di ottenere il risarcimento per l'inabilità conseguente alla malattia.

P.Q.M.

Visto l'art. 134 della Costituzione;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 590-bis del codice penale nella parte in cui non prevede la procedibilità a querela di parte per le lesioni colpose stradali non aggravate dalle ipotesi di cui al comma 2, con riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione;

Sospende il procedimento a carico di B. D.;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, alla Procura generale presso la Corte di appello di Firenze e all'imputato e la sua comunicazione al Presidente del Senato e della Camera dei deputati.

Pisa, 12 luglio 2019

Il Giudice: FABBRICATORE



N. 6

*Ordinanza dell'11 ottobre 2019 della Corte di cassazione nel procedimento civile
promosso dal Ministero della salute contro O. A.*

Salute (Tutela della) - Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie - Spettanza anche ai soggetti che abbiano subito lesioni e/o infermità, da cui siano derivati danni irreversibili all'integrità psico-fisica, per essere stati sottoposti a vaccinazione non obbligatoria, ma raccomandata, anti epatite A - Mancata previsione.

- Legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati), art. 1, comma 1.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE LAVORO

Composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

- dott. Antonio Manna, presidente;
- dott. Umberto Berrino, consigliere;
- dott. Enrica D'Antonio, relatore consigliere;
- dott. Paola Ghinoy, consigliere;
- dott. Rossana Mancino, consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso n. 1880-2017 proposto dal Ministero della salute 96047640584, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, *ope legis*, ricorrente;

Contro O. A. elettivamente domiciliata in Roma, viale G. Mazzini n. 113, presso lo studio dell'avvocato Rosa Alba Grasso, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanni Gabellone, controricorrente;

Nonchè contro ASL Brindisi, Regione Puglia, intimata, avverso la sentenza n. 1854/2016 della Corte d'appello di Lecce, depositata il 5 ottobre 2016; r.g. n. 1748/2015;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza dell'11 settembre 2019 dal consigliere dott. Enrica D'Antonio;

Udito, il pubblico ministero in persona del sostituto procuratore generale dott. Stefano Visonà che ha concluso per rimessione Corte costituzionale;

Udito l'avvocato Rosa Alba Grasso per delega avvocato Giovanni Gabellone.

Considerato in fatto

1. La Corte d'appello di Lecce, pronunciando in sede di rinvio a seguito della sentenza di questa Corte n. 19365/2015, in riforma della sentenza del Tribunale di Brindisi ha accolto la domanda di A. O. (nata il) volta ad ottenere l'indennizzo previsto dall'art. 1 della legge n. 210/1992, l'indennizzo di cui all'art. 1 della legge n. 229/2005 e l'assegno *una tantum* di cui all'art. 4 della legge n. 229/2005.

La Corte d'appello ha rilevato che, come precisato dalla Corte di cassazione, il giudice di primo grado aveva dato atto della sussistenza del nesso di causalità tra la patologia *lupus eritematoso sistemico* e la vaccinazione anti epatite A cui era stata sottoposta la ricorrente in data 13 giugno 2003 e 8 gennaio 2004 e che, invece, nulla era stato precisato circa la possibilità di riconoscere il diritto all'indennizzo richiesto pur in presenza di vaccinazioni non obbligatorie, quale era la vaccinazione per epatite A, accertamento che la Suprema Corte aveva demandato al giudice di rinvio.



Secondo la Corte d'appello il caso di specie rientrava nella sfera di applicabilità della legge n. 210/1992. Ha richiamato le sentenze della Corte costituzionale n. 27/1998, n. 423/2000, n. 107/2012 che avevano dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge citata nella parte in cui non prevedeva il diritto all'indennizzo di coloro che erano stati sottoposti a vaccinazioni non obbligatorie (antipolio, antiepatite B, morbillo parotite e rosolia) a seguito di campagne legalmente promosse dall'autorità sanitaria per la diffusione di tali vaccinazioni.

La Corte d'appello ha rilevato che la vaccinazione antiepatite A, pur non imposta come obbligo giuridico, era stata fortemente incentivata dalla Regione senza lasciare spazio alla discrezionalità del singolo e che, dunque, il caso della vaccinazione imposta per legge non poteva differenziarsi da quello in cui essa era raccomandata da specifici atti normativi, come avvenuto nella vicenda in esame. Infatti, la ricorrente era stata sottoposta a vaccinazione dopo una specifica convocazione da parte della ASL di Brindisi nell'ambito di una campagna di vaccinazioni avviata nel 1997 ed estesa contro l'epatite A che rendeva palese l'intento di considerarle obbligatorie. Pertanto, concludeva la Corte territoriale, in base ad un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma, anche i danni derivati dalla vaccinazione di epatite di tipo A dovessero essere indennizzati ai sensi della legge n. 210/1992.

2. Avverso la sentenza ha proposto ricorso il Ministero della sanità con un unico motivo. Ha resistito con controricorso A. O.

La Procura generale ha concluso chiedendo la rimessione alla Corte costituzionale.

Ritenuto in diritto

3. Il Ministero ricorrente denuncia violazione dell'art. 1 della legge n. 210/1992 e dell'art. 4 della legge n. 229/2005. Ritiene che la Corte d'appello abbia illegittimamente esteso l'ambito applicativo della legge n. 210 del 1992, che riconosce il diritto all'indennizzo per le sole vaccinazioni obbligatorie e non per quelle meramente raccomandate. Deduce che anche il riferimento alle sentenze della Corte costituzionale (*cf.*: Corte costituzionale n. 27/1998 per l'antipolio; n. 423/2000 per antiepatite C; n. 107/2012 per morbillo, parotite, rosolia) sarebbe del tutto erroneo non potendosi assimilare tali fattispecie a quella dell'epatite A.

4. Questa Corte ritiene rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 2, 3 e 32 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati), nella parte in cui non prevede che il diritto all'indennizzo, istituito e regolato dalla stessa legge e alle condizioni ivi previste, spetti anche ai soggetti che abbiano subito lesioni e/o infermità da cui siano derivati danni irreversibili all'integrità psico-fisica, per essere stati sottoposti a vaccinazione non obbligatoria, ma raccomandata, anti epatite A.

5. In punto di rilevanza si consideri che A. O. è stata sottoposta a vaccinazione anti epatite A (in data 13 giugno 2003 e 8 gennaio 2004) a seguito di una convocazione scritta da parte della ASL di Brindisi che, seppur non definendo come obbligatoria la somministrazione del vaccino, la lasciava implicitamente intendere.

Si legge nella sentenza impugnata che con delibera della giunta regionale n. 1327 del 4 settembre 2003 si era affermato che «le attività di prevenzione e precisamente le vaccinazioni obbligatorie e raccomandate rientrano tra le prestazioni di assistenza sanitaria garantite dal Sistema sanitario nazionale e come tali ricomprese nei livelli essenziali di assistenza di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001, recepiti con delibera della giunta regionale n. 310 dell'8 aprile 2002».

La Corte territoriale ha poi riferito che, nel momento in cui la O. si era sottoposta alla vaccinazione, era in atto una campagna di vaccinazione antiepatite A in seguito alla conclusione della vaccinazione antiepatite B e all'abbandono del vaccino combinato A+B; che, infatti, secondo le indicazioni tecnico scientifiche dell'Osservatorio epidemiologico regionale approvate dalla Commissione regionale vaccini, tra cui quelle relative all'epatite A, la conclusione della vaccinazione antiepatite B nel dodicesimo mese e l'abbandono del vaccino combinato A+B avrebbe potuto far diminuire il livello di attenzione nei confronti di questa malattia con conseguenze fortemente negative; da qui la necessità di continuare a garantire l'offerta attiva della vaccinazione a tutti i soggetti con anamnesi negativa all'epatite A nella fascia d'età passando all'utilizzo del prodotto singolo, sia pure non risultando che la vaccinazione in discorso fosse stata resa obbligatoria da ordinanza dell'autorità sanitaria italiana.



6. Circa il nesso causale tra il *lupus eritematoso* da cui è affetta A.O. e la vaccinazione cui si era sottoposta, deve rilevarsi che ogni questione a riguardo è ormai preclusa a seguito dell'ordinanza n. 19365/2015 di questa Corte. Con detta pronuncia si è dato atto che il giudice di prime cure, richiamata la consulenza d'ufficio, aveva espressamente ritenuto la sussistenza del nesso di causalità («ne deriva che la patologia è stata causata da una vaccinazione») e che l'unico profilo devoluto al giudice d'appello atteneva alla possibilità di riconoscere il diritto all'indennizzo di cui alla legge n. 210 del 1992 pur in presenza di vaccinazioni non qualificabili come obbligatorie ai sensi della detta legge.

7. La questione di costituzionalità sollevata è, pertanto, rilevante sussistendo ogni altra condizione per il riconoscimento del richiesto indennizzo ed essendo, quindi, dirimente per l'esito della controversia la decisione di cui si investe la Corte costituzionale.

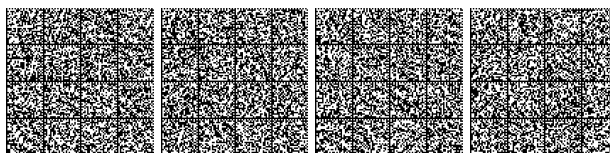
8. Non sembra invece attuabile un'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione censurata che riconosca il diritto all'indennizzo sulla base degli stessi principi che hanno condotto la Corte costituzionale a dichiarare l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992, nella parte in cui non prevedeva quel diritto, a seguito di menomazione permanente derivante da altre vaccinazione: infatti, le precedenti pronunce di incostituzionalità si riferiscono a determinate vaccinazioni e non potrebbero essere estese al caso di specie, perché ciò determinerebbe la sostanziale disapplicazione *ope iudicis* della disposizione censurata. Il tenore testuale della disposizione — inequivocabilmente riferita alle «vaccinazioni obbligatorie per legge o per ordinanza di una autorità sanitaria italiana» — e l'impossibilità di ravvisare nelle mere raccomandazioni della Regione atti amministrativi di sostanziale imposizione d'un obbligo di vaccinazione impediscono di risolvere la controversia mediante una mera interpretazione compatibile con i parametri costituzionali invocati (come, invece, ha fatto la sentenza impugnata).

9. Circa la non manifesta infondatezza della questione qui sollevata, giova segnalare che il legislatore del 1992 (art. 1, comma 1, legge n. 210 cit.) ha introdotto nell'ordinamento, in via generale, il diritto ad un indennizzo per chiunque abbia riportato, a causa di vaccinazioni obbligatorie per legge o per ordinanza di un'autorità sanitaria italiana, lesioni o infermità, dalle quali sia derivata una menomazione permanente della integrità psicofisica. Identico diritto ha riconosciuto ai soggetti contagiati da infezioni da HIV a seguito di somministrazione di sangue e suoi derivati (art. 1, comma 2, legge n. 210 cit.) e a coloro che presentino danni irreversibili da epatiti post-trasfusionali (comma 3 del citato art. 1: sulla *ratio* della norma si vedano i passaggi evidenziati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 27 del 1998).

La tutela indennitaria, inizialmente riconosciuta solo nell'ambito delle vaccinazioni obbligatorie, è stata ampliata ricomprendendovi le vaccinazioni imposte o sollecitate da interventi finalizzati alla protezione della salute pubblica a seguito di significativi arresti della Corte costituzionale, fino a ricomprendere conseguenze invalidanti di vaccinazioni assunte nell'ambito della politica sanitaria anche solo promossa dallo Stato.

10. La Corte costituzionale, da ultimo con la sentenza 22 novembre 2017, n. 268, ridisegnando, ancora una volta, l'asse portante della tutela indennitaria (art. 1, comma 1, legge n. 210), con la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui non prevede il diritto all'indennizzo in favore di soggetti danneggiati da vaccinazione antinfluenzale; tale pronuncia ha ribadito che nella prospettiva incentrata sulla salute quale interesse, anche obiettivo, della collettività non vi è differenza qualitativa tra obbligo e raccomandazione, essendo l'obbligatorietà del trattamento vaccinale semplicemente uno degli strumenti, a disposizione delle autorità sanitarie pubbliche, per il perseguimento della tutela della salute collettiva, al pari della raccomandazione, sicché i diversi attori (autorità pubbliche e individui) finiscono per realizzare l'obiettivo della più ampia immunizzazione dal rischio di contrarre la malattia, a prescindere da una loro specifica volontà di collaborare. E ancora, quanto alle vaccinazioni raccomandate, in presenza di diffuse e reiterate campagne di comunicazione a favore dei trattamenti vaccinali, il giudice delle leggi, con la decisione da ultimo richiamata, ha ribadito il naturale svilupparsi di un affidamento nei confronti di quanto consigliato dalle autorità sanitarie, il che rende la scelta individuale — di aderire alla raccomandazione — di per sé obiettivamente votata alla salvaguardia anche dell'interesse collettivo, al di là delle particolari motivazioni che muovono i singoli e che perciò, sul piano degli interessi garantiti dagli articoli 2, 3 e 32 della Costituzione, è giustificata la traslazione in capo alla collettività, anch'essa obiettivamente favorita dalle scelte individuali, degli effetti dannosi che eventualmente conseguano dalle vaccinazioni.

Ancora il giudice delle leggi, con la decisione del 2017, illumina nel rimarcare che la ragione determinante del diritto all'indennizzo non deriva dall'essersi sottoposti a un trattamento obbligatorio in quanto tale, ma risiede, piuttosto, nelle esigenze di solidarietà sociale che si impongono alla collettività, ove il singolo subisca conseguenze negative per la propria integrità psico-fisica derivanti da un trattamento sanitario (obbligatorio o raccomandato) effettuato anche nell'interesse della collettività; per questo, la mancata previsione del diritto all'indennizzo in caso di patologie irreversibili derivanti da determinate vaccinazioni raccomandate si risolve in una lesione degli articoli 2, 3 e 32 della Costituzione perché le esigenze di solidarietà sociale e di tutela della salute del singolo richiedono che sia la collettività ad accollarsi l'onere del pregiudizio individuale, mentre sarebbe ingiusto consentire che siano i singoli danneggiati a sopportare il costo del beneficio anche collettivo (arg. da Corte costituzionale numeri 268 del 2017 e 107 del 2012).



11. Sembra a questo Collegio che possano essere estese alla fattispecie in esame i principi affermati dalla ricor-data giurisprudenza costituzionale, dovendo valere anche per la vaccinazione antiepatite A le medesime considerazioni relative alle vaccinazioni non obbligatorie, ma raccomandate atteso che «in presenza di diffuse e reiterate campagne di comunicazione a favore dei trattamenti vaccinali, è naturale che si sviluppi un affidamento nei confronti di quanto consigliato dalle autorità sanitarie: e ciò rende la scelta individuale di aderire alla raccomandazione di per sé obiettivamente votata alla salvaguardia anche dell'interesse collettivo, al di là delle particolari motivazioni che muovono i singoli».

12. Come si è detto, nella vicenda in esame la vaccinazione antiepatite A risulta somministrata alla ricorrente a seguito di convocazione da parte della ASL di Brindisi che la rappresentava non tanto come prestazione raccomandata, ma quasi come se fosse stata obbligatoria nell'ambito di una campagna di vaccinazioni avviata nel 1997 (la ricorrente è nata il) ed estesa contro l'epatite A sulla base delle considerazioni dell'Osservatorio epidemiologico regionale, il quale sollecitava un alto mantenimento dei livelli di copertura al fine di ottenere una riduzione consistente della circolazione del virus e ciò in particolare modo in seguito alla conclusione della vaccinazione antiepatite B e all'abbandono del vaccino combinato A+B.

13. Sembra dunque a questo Collegio che anche la vaccinazione antiepatite A, pur non imposta come obbligo giuridico, ma fortemente incentivata dalla Regione Puglia, possa ricondursi nella sfera di applicabilità della legge n. 210/1992, rientrando a pieno titolo tra quelle raccomandate.

14. Alle argomentazioni sin qui svolte consegue che deve dichiararsi rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 2, 3 e 32 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 25 febbraio 1992, n. 210, nella parte in cui non prevede che il diritto all'indennizzo, istituito e regolato dalla stessa legge e alle condizioni ivi previste, spetti anche ai soggetti che abbiano subito lesioni e/o infermità, da cui siano derivati danni irreversibili all'integrità psico-fisica, per essere stati sottoposti a vaccinazione non obbligatoria, ma raccomandata, anti epatite A.

15. A norma dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, va dichiarata la sospensione del presente procedimento con l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. La cancelleria provvederà alla notifica di copia della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e alla comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

P.Q.M.

La Corte di cassazione, visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 25 febbraio 1992, n. 210, in riferimento agli articoli 2, 3 e 32 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il diritto all'indennizzo, istituito e regolato dalla stessa legge e alle condizioni ivi previste, spetti anche ai soggetti che abbiano subito lesioni e/o infermità, da cui siano derivati danni irreversibili all'integrità psico-fisica, per essere stati sottoposti a vaccinazione non obbligatoria, ma raccomandata, anti epatite A.

Manda la cancelleria per gli adempimenti previsti dall'art. 23, ultimo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87 e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma in data 11 settembre 2019.

Il Presidente: MANNA

20C00015

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2020-GUR-05) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 0 0 1 2 9 *

€ 4,00

