

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 162° - Numero 8

**GAZZETTA UFFICIALE**  
**DELLA REPUBBLICA ITALIANA**



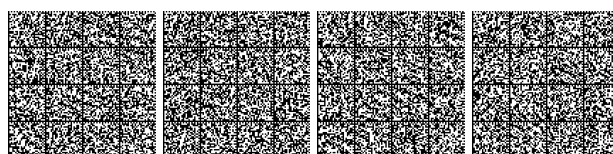
*PARTE PRIMA*

Roma - Mercoledì, 24 febbraio 2021

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. 21. Sentenza 14 gennaio - 17 febbraio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Caccia - Norme della Regione Toscana - Controllo della fauna selvatica - Attuazione dei piani di abbattimento - Previsto avvalimento dei proprietari o conduttori dei fondi nei quali si attuano i piani, delle guardie forestali e del personale di vigilanza dei Comuni, nonché, tra gli altri, delle guardie giurate private, purché tutti in possesso di licenza di caccia - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione.**

**Caccia - Norme della Regione Toscana - Interventi di tutela della produzione agricola e zootecnica - Affiancamento del personale regionale - Soggetti che abbiano frequentato appositi corsi di preparazione regionali sulla base di programmi concordati con l'ISPRA - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione.**

**Caccia - Norme della Regione Toscana - Interventi di tutela della produzione agricola e zootecnica - Affiancamento del personale regionale - Soggetti che abbiano frequentato appositi corsi di preparazione regionali - Equiparazione a essi dei cacciatori iscritti in apposito registro regionale, per la specie di riferimento - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.**

**Caccia - Norme della Regione Toscana - Tutela delle zone agricole - Controllo dei cinghiali - Autorizzazione, in qualsiasi periodo dell'anno, per i cacciatori abilitati, per i soggetti addetti alla vigilanza venatoria, per i proprietari o conduttori dei fondi interessati e per le squadre di caccia al cinghiale, indicate dall'ambito territoriale di caccia (ATC) - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione**

- Legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3, art. 37, commi 3, 4, 4-ter e 4-quater.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s).....

Pag. 1

N. 22. Sentenza 26 gennaio - 17 febbraio 2021

Giudizi di legittimità costituzionale in via principale e incidentale

**Consorzi - Norme della Regione Calabria - Prevista assoggettabilità a liquidazione coatta amministrativa del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive (CORAP) - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione e norme processuali e di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Necessità di intervento regolativo del legislatore statale.**

- Legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 47, art. 1, introduttivo dell'art. 6-bis della legge della Regione Calabria 16 maggio 2013, n. 24.
- Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l).....

Pag. 11

N. 23. Sentenza 26 gennaio - 17 febbraio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Appalti pubblici - Norme della Regione Molise - Coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM) - Previsione che l'utilizzo di prodotti privi di OGM costituisce titolo preferenziale per l'aggiudicazione negli appalti di servizi o di forniture di prodotti alimentari e agroalimentari destinati alle attività di ristorazione collettiva - Violazione del divieto comunitario di ostacolare la libera circolazione di OGM - Illegittimità costituzionale parziale.**



- Legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 12, art. 1, che introduce il comma 2-*bis* all'art. 2 della legge della Regione Molise 12 marzo 2008, n. 7.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 36; Direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, art. 26-*ter*, paragrafo 8. . . . . Pag. 18

N. 24. Ordinanza 10 - 18 febbraio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Contraddittorio davanti alla Corte costituzionale - Intervento di FEDERBINGO (Federazione italiana dei concessionari dei giochi bingo) nei giudizi in via incidentale - Richiesta tardiva - Difetto di titolarità di un interesse qualificato - Inammissibilità degli interventi.**

- Legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 1047.
- Costituzione, artt. 3, 11, 41 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 16, 20 e 21. . . . . Pag. 24

N. 25. Sentenza 27 gennaio - 22 febbraio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Personale eccedente dell'Istituto incremento ippico per la Sicilia - Ricollocazione mediante accordo di mobilità - Gestione delle eccedenze di personale attraverso l'istituto del distacco - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**

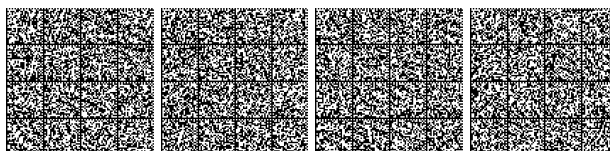
**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Ripiano del deficit finanziario degli istituti autonomi delle case popolari (IACP) - Autorizzazione a utilizzare, a titolo di anticipazione di liquidità, le somme derivanti dalle economie di finanziamenti e cessione non vincolate da programmazione, nonché i proventi delle cessioni degli immobili non residenziali, con obbligo di reintegro - Proroga al 31 dicembre 2019 - Violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Misure di sostegno ai lavoratori socialmente utili (LSU) fuoriusciti dalla società Almaviva - Possibile loro reinserimento nella procedura di assegnazione in utilizzazione in attività socialmente utili, in alternativa alla erogazione del beneficio economico gravante sul Fondo unico per il precariato - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e del principio del pubblico concorso - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Estensione ai lavoratori socialmente utili (LSU) degli enti sottoposti a tutela e vigilanza della Regione e delle Camere di commercio delle procedure di stabilizzazione del precariato nelle pubbliche amministrazioni - Collegata clausola di invarianza finanziaria - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Inammissibilità della questione.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Clausole di invarianza finanziaria - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dell'obbligo di copertura delle spese - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge della Regione Siciliana 16 ottobre 2019, n. 17, artt. 2, commi 7 e 8, 8, 13, commi 1 e 2, e 15, commi 3 e 4.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, 97, quarto comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo; statuto della Regione Siciliana, artt. 14 e 17. . . . . Pag. 27



## N. 26. Ordinanza 28 gennaio - 22 febbraio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria - Successiva interpretazione autentica - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia in mancanza di costituzione in giudizio della controparte - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Calabria 29 novembre 2019, n. 48, artt. 2, 8, comma 1, lettera c), e 16; legge della Regione Calabria 5 dicembre 2019, n. 53, art. 1.
- Costituzione, artt. 41, 117, secondo comma, lettere e), l) ed m).....

Pag. 43

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 6. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 febbraio 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Modificazioni dell'art. 2 della legge provinciale n. 2 del 2020, concernenti l'affidamento di contratti pubblici di importo pari o superiore alla soglia europea - Previsione che nelle ipotesi di esercizio del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'offerta tecnica può essere valutata anche sulla base degli elementi individuati nella disposizione, da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare.**

**Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Modificazioni dell'art. 3 della legge provinciale n. 2 del 2020, concernenti l'affidamento di contratti pubblici di importo inferiore alla soglia europea - Previsione che, se i lavori sono aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'offerta tecnica può essere valutata anche sulla base di uno o più dei criteri previsti dall'art. 2, comma 3, della legge provinciale n. 2 del 2020.**

- Legge della Provincia autonoma di Trento 30 novembre 2020, n. 13 ("Modificazioni della legge provinciale 23 marzo 2020, n. 2, e della legge provinciale 13 maggio 2020, n. 3, in materia di contratti pubblici, e modificazioni della legge provinciale 30 dicembre 2014, n. 14, in materia di imposta immobiliare semplice (IMIS)"), artt. 1, comma 4, e 2, comma 3.....

Pag. 45

## N. 17. Ordinanza del Giudice di pace di Lecce del 26 novembre 2020

**Reati e pene - Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto - Inapplicabilità ai reati di competenza del giudice di pace.**

- Codice penale, art. 131-bis.....

Pag. 48

## N. 18. Ordinanza della Corte d'appello di Cagliari del 17 settembre 2020

**Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Prestazioni economiche da inabilità permanente - Menomazioni preesistenti all'entrata in vigore del decreto ministeriale previsto dal comma 3 dell'art. 13 del d.lgs. n. 38 del 2000 e già indennizzate - Previsione che la valutazione del grado di menomazione conseguente a un nuovo infortunio o a una nuova malattia professionale avviene senza tenere conto delle preesistenze - Mantenimento dell'eventuale rendita corrisposta in conseguenza di infortuni o malattie professionali verificatisi o denunciati prima dell'entrata in vigore del citato decreto ministeriale.**

- Decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38 (Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144), art. 13, comma 6, secondo e terzo periodo.....

Pag. 54



- N. 19. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo del 30 ottobre 2020

**Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Personale dei gruppi consiliari - Modifica dell'art. 40 della legge regionale n. 40 del 2010 - Fissazione del tetto massimo in termini finanziari per la determinazione dell'ammontare della spesa per il personale dei gruppi consiliari - Previsione che a tali spese non si applicano i limiti stabiliti dagli artt. 9, comma 28, e 14, commi 7 e 9, del decreto-legge n. 78 del 2010.**

- Legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 40 (Testo unico delle norme sul trattamento economico spettante ai Consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari), art. 40, come sostituito dall'art. 32 della legge regionale 20 novembre 2013, n. 42.....

Pag. 61

- N. 20. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo del 30 ottobre 2020

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio dello Stato 2018 - Ripiano del disavanzo al 31 dicembre 2014 - Prevista rideterminazione in quote costanti, in non oltre venti esercizi, per le Regioni che si impegnano a riqualificare la propria spesa attraverso il progressivo incremento dei pagamenti complessivi per investimenti, secondo le percentuali ivi previste, per gli anni dal 2018 al 2026 - Adeguamento del piano di rientro del disavanzo 2014 a decorrere dal 2018, con riferimento alla quota non ancora ripianata del disavanzo 2014 - Decorrenza dal 2018 del piano di rientro del disavanzo 2015, con riferimento alla quota non ancora ripianata - Norma della Regione Abruzzo - Risultato di amministrazione presunto - Iscrizione nello stato di previsione della spesa di una quota del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio (2018-2019-2020), determinata in euro 25.544.172,01 quale annualità del suindicato disavanzo presunta al 31 dicembre 2014.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio dello Stato 2018 - Prevista applicazione anche al ripiano del disavanzo al 31 dicembre 2015 della rideterminazione in quote costanti, in non oltre venti esercizi, per le Regioni che si impegnano a riqualificare la propria spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norma della Regione Abruzzo - Risultato di amministrazione presunto - Iscrizione nello stato di previsione della spesa di una quota del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio (2018-2019-2020), determinata in euro 25.544.172,01 quale annualità del suindicato disavanzo presunta al 31 dicembre 2014.**

- Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, commi 779, 780 e 782; legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7 (Bilancio di previsione finanziario 2018 - 2020), art. 8, comma 1, lettera a).....

Pag. 71



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 21

*Sentenza 14 gennaio - 17 febbraio 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Caccia - Norme della Regione Toscana - Controllo della fauna selvatica - Attuazione dei piani di abbattimento - Previsto avvalimento dei proprietari o conduttori dei fondi nei quali si attuano i piani, delle guardie forestali e del personale di vigilanza dei Comuni, nonché, tra gli altri, delle guardie giurate private, purché tutti in possesso di licenza di caccia - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione.**

**Caccia - Norme della Regione Toscana - Interventi di tutela della produzione agricola e zootecnica - Affiancamento del personale regionale - Soggetti che abbiano frequentato appositi corsi di preparazione regionali sulla base di programmi concordati con l'ISPRA - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione.**

**Caccia - Norme della Regione Toscana - Interventi di tutela della produzione agricola e zootecnica - Affiancamento del personale regionale - Soggetti che abbiano frequentato appositi corsi di preparazione regionali - Equiparazione a essi dei cacciatori iscritti in apposito registro regionale, per la specie di riferimento - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.**

**Caccia - Norme della Regione Toscana - Tutela delle zone agricole - Controllo dei cinghiali - Autorizzazione, in qualsiasi periodo dell'anno, per i cacciatori abilitati, per i soggetti addetti alla vigilanza venatoria, per i proprietari o conduttori dei fondi interessati e per le squadre di caccia al cinghiale, indicate dall'ambito territoriale di caccia (ATC) - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione**

- Legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3, art. 37, commi 3, 4, 4-ter e 4-quater.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 37, commi 3, 4, 4-ter e 4-quater, della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio"), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana nel procedimento vertente tra l'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) onlus ong e altri e la Regione Toscana e altri, con ordinanza del 9 ottobre 2019, iscritta al n. 71 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della Regione Toscana e dell'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) onlus ong e altri;

udito nell'udienza pubblica del 13 gennaio 2021 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato Valentina Stefutti, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, per l'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) onlus ong e altri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 14 gennaio 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, con ordinanza del 9 ottobre 2019 (reg. ord. n. 71 del 2020), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, commi 3, 4, 4-ter e 4-quater, della legge della Regione Toscana 3 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio"), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nella parte in cui estende l'elenco dei soggetti abilitati a effettuare le operazioni di controllo delle popolazioni del cinghiale rispetto a quelli previsti dall'art. 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

Le disposizioni regionali richiamate prevedono che:

«3. La Regione, in caso di ravvisata inefficacia degli interventi ecologici di cui al comma 2 bis, autorizza piani di abbattimento con modalità di intervento compatibili con le diverse caratteristiche ambientali e faunistiche delle aree interessate. Tali piani sono attuati dalla Regione con il coinvolgimento gestionale degli ATC [Ambito territoriale di caccia] e sotto il coordinamento del corpo di polizia provinciale. Per la realizzazione dei piani la Regione può avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi nei quali si attuano i piani di abbattimento, delle guardie forestali e del personale di vigilanza dei comuni, nonché delle guardie di cui all'articolo 51, purché i soggetti in questione siano in possesso di licenza di caccia.

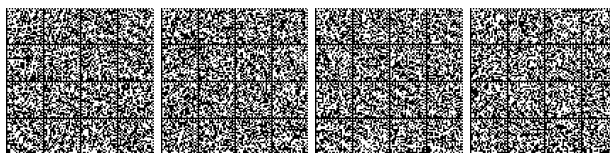
4. Per interventi di tutela della produzione agricola e zootecnica la Regione può affiancare al proprio personale anche soggetti che abbiano frequentato appositi corsi di preparazione organizzati dalla Regione stessa sulla base di programmi concordati con l'ISPRA. Tali corsi dovranno fornire una idonea preparazione circa l'ecologia e la gestione delle popolazioni animali selvatiche, la biologia delle specie selvatiche oggetto di controllo nonché sulle tecniche e le modalità con cui effettuare il controllo. [...]

4 ter. I cacciatori iscritti nel registro di cui all'articolo 28 quater sono equiparati ai cacciatori di cui al comma 4, per le specie di riferimento.

4 quater. La Regione per prevenire o eliminare i danni alle produzioni agricole autorizza, in qualsiasi periodo dell'anno, i cacciatori abilitati ai sensi del comma 4, i soggetti di cui all'articolo 51, i proprietari o conduttori dei fondi interessati e le squadre di caccia al cinghiale, indicate dall'ATC, al controllo dei cinghiali».

Oggetto del giudizio *a quo* è la deliberazione della Giunta della Regione Toscana 21 gennaio 2019, n. 71, di approvazione del piano di controllo della specie cinghiale per il triennio 2019-2021, impugnata, con unico atto di ricorso, dall'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) onlus ong, dall'Ente nazionale protezione animali (ENPA) onlus, dalla Lega antivivisezione (LAV) onlus Ente morale e dalla Lega per l'abolizione della caccia (LAC) onlus.

L'ordinanza di rimessione riferisce che, secondo le ricorrenti, il piano non rispetterebbe il principio per cui il controllo della fauna selvatica dovrebbe avvenire in via prioritaria utilizzando metodi ecologici e, solo in subordine all'accertata inefficacia degli stessi, ricorrendo a piani di abbattimento debitamente autorizzati. Di tali circostanze l'atto impugnato non darebbe conto, oltre a disattendere immotivatamente il parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) che tanto aveva rilevato.





Inoltre, l'attività di controllo programmata realizzerebbe una sostanziale estensione della caccia in braccata al di fuori dei tempi e degli ambiti indicati dalla legge n. 157 del 1992.

Secondo le ricorrenti, infine, andrebbe ravvisata l'illegittimità costituzionale delle richiamate disposizioni della legge reg. Toscana n. 3 del 1994 laddove, estendendo l'ambito previsto dalla legge statale, ricomprenderebbero tra i soggetti abilitati a effettuare i controlli anche cacciatori, squadre di caccia al cinghiale e guardie giurate private.

1.1.- Il TAR rimettente motiva la rilevanza delle questioni poiché il provvedimento impugnato avrebbe approvato il piano di controllo del cinghiale sul fondamento di quanto disposto, tra l'altro, dall'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, le cui previsioni inciderebbero «immediatamente e direttamente sull'attuazione del piano medesimo». Pertanto, l'eventuale illegittimità costituzionale di quelle non potrebbe che rendere illegittimo anche il piano.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, dopo avere ricostruito il contenuto delle disposizioni censurate, il rimettente ne sostiene il contrasto con l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, il quale «[i]n alcun modo [prevederebbe] il coinvolgimento dei cacciatori o delle guardie giurate private» nell'attuazione dei piani di abbattimento autorizzati dalle Regioni. Al riguardo, cita la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 217 del 2018 e n. 139 del 2017) sul carattere tassativo dell'elenco previsto dalla disposizione statale, nonché sulla conseguente riduzione del livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente nel caso di una sua integrazione da parte del legislatore regionale.

Aggiunge inoltre che il tenore del principio di tassatività non consentirebbe di dare rilievo, al fine di escludere il dubbio di costituzionalità, né allo specifico meccanismo di selezione dei cacciatori da autorizzare per l'attuazione dei piani di abbattimento, né al fatto che le funzioni di direzione e coordinamento nell'attuazione dei medesimi piani spetterebbero «esclusivamente alle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali», venendo riservato alle altre figure un ruolo ausiliario.

2.- Con atto depositato il 13 luglio 2020 si è costituita la Regione Toscana, in persona del presidente *pro tempore*, chiedendo in via principale di dichiarare le questioni infondate.

2.1.- La difesa regionale innanzitutto osserva che nei lavori preparatori della legge n. 157 del 1992 l'esclusione dei cacciatori dall'attuazione del controllo faunistico sarebbe stata motivata solo dalla considerazione della loro sostanziale impreparazione.

Sotto tale profilo argomenta poi che nemmeno «l'elenco del personale preposto al controllo» indicato dall'art. 19 della legge statale indicata garantirebbe fino in fondo l'adeguatezza e la preparazione del suddetto personale, assicurate invece, nell'impostazione della legge n. 157 del 1992, dal rispetto di condizioni sostanziali e procedurali più rigorose di quelle del previgente art. 12 della legge 27 dicembre 1977, n. 968 (Principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia). Al riguardo, rileverebbero l'indicazione più puntuale delle finalità per cui è ammesso il controllo; l'utilizzo dei metodi ecologici come modalità ordinaria dello stesso, secondo le indicazioni dell'ISPRA; la possibilità di autorizzare piani di abbattimento solo previa verifica da parte dell'ISPRA dell'inefficacia dei metodi ecologici.

Pertanto, conclude la difesa, la tassatività dell'elenco del personale abilitato ai piani di abbattimento non costituirebbe un principio fondamentale della materia a norma dell'art. 117 Cost. tale da «escludere soluzioni organizzative diverse, ma che comunque assicurino la preparazione scientifica ed ecologica del personale coinvolto».

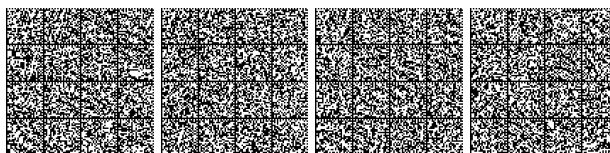
2.2.- Le stesse considerazioni varrebbero non solo per i cacciatori, come appena argomentato, ma anche per le altre figure considerate dalle disposizioni censurate ossia, in forza del richiamo all'art. 51 della stessa legge reg. Toscana n. 3 del 1994: *a)* le guardie venatorie volontarie e *b)* le guardie ambientali volontarie abilitate dalla Regione, nonché *c)* le guardie private riconosciute ai sensi del testo unico di pubblica sicurezza, purché adeguatamente preparate sulla normativa di riferimento. Tali soggetti, infatti, sarebbero legittimati dall'art. 27 della legge n. 157 del 1992 a svolgere funzioni di vigilanza venatoria nell'ambito del sistema pubblico, sotto il coordinamento della polizia provinciale (ai sensi del comma 7 dell'indicato art. 27).

Si tratterebbe dunque di figure riconducibili alle «guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali» abilitate ad attuare i piani di abbattimento ai sensi dell'art. 19, comma 2, della medesima legge.

Inoltre - osserva la Regione - alle guardie volontarie delle associazioni venatorie, agricole e ambientali, ove munite della qualifica di guardia giurata ai sensi del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, la giurisprudenza penale riconoscerebbe la qualifica di pubblico ufficiale.

Per questi motivi, andrebbe escluso il contrasto delle norme regionali con l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992.

2.3.- In via subordinata, la Regione Toscana prospetta l'illegittimità costituzionale dello stesso art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, «nella parte in cui non equipara le regioni a statuto ordinario alle Province autonome per quanto attiene alle modalità attuative dei piani di controllo della fauna selvatica»; chiede quindi a questa Corte di rimettere dinanzi a se stessa le relative questioni.



A causa dell'aumento del numero e della diffusione degli ungulati selvatici, foriero di danni alle colture, di incidenti stradali nonché di ricadute sulle funzioni di controllo della fauna selvatica previste dalla norma statale, sarebbe infatti mutato il contesto in cui la norma era maturata e di conseguenza compromessa l'originaria funzione di tutela dell'ecosistema.

2.3.1.- L'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 violerebbe anzitutto l'art. 3 Cost. per l'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alle Province autonome di Trento e di Bolzano, alle quali il successivo comma 3 consentirebbe di attuare i piani di abbattimento «anche avvalendosi di altre persone, purché munite di licenza per l'esercizio venatorio».

Quest'ultima previsione non potrebbe giustificarsi con la particolare autonomia di cui godono le Province autonome e sarebbe contraddittoria con l'affermata esigenza di escludere qualsiasi attenuazione della tutela della fauna, la quale dovrebbe vincolare sia il legislatore regionale, sia quello statale. Di conseguenza, se si ritenesse che l'elenco contenuto nel comma 2 indicato realizzi uno standard minimo e uniforme di tutela, lo stesso non potrebbe essere derogato neppure dal legislatore statale; se, al contrario, si escludesse detto carattere di standard, anche il legislatore regionale potrebbe allora integrarlo.

La giustificazione della disciplina peculiare per le due Province autonome non potrebbe nemmeno rinvenirsi in motivazioni di carattere territoriale. L'art. 11 della legge n. 157 del 1992 stabilirebbe già un regime particolare per la zona faunistica delle Alpi, ma alle altre Regioni in questa ricomprese non sarebbe estesa la possibilità di cui godono le due Province autonome; in ogni caso, tale disciplina non potrebbe esonerare dal rispetto dei principi generali della legge.

Infine, il trattamento differenziato non sarebbe collegabile al particolare sistema riservistico vigente in Alto Adige, poiché questo, organizzando l'attività venatoria secondo le consuetudini locali, sarebbe perciò inidoneo a giustificare la deroga allo standard minimo e uniforme di cui al comma 2 dell'art. 19.

2.3.2.- La stessa disposizione statale, stabilendo un elenco tassativo, contrasterebbe anche con gli artt. 3, 97, secondo comma, e 119 Cost., violando i principi di ragionevolezza, buon andamento e autonomia finanziaria regionale.

Al riguardo, la Regione innanzitutto sottolinea che il numero dei cacciatori toscani si sarebbe dimezzato tra il 1995 e il 2018, raggiungendo circa 72.000 unità; dall'altra parte, sarebbero in costante aumento l'estensione delle aree boscate e il numero degli ungulati.

Ciò inciderebbe anche sulle risorse finanziarie destinate alle funzioni di cui alla legge n. 157 del 1992, che dipenderebbero dal numero dei cacciatori, dal momento che l'art. 23, comma 1, della legge medesima autorizza le Regioni a istituire una tassa di concessione regionale per il rilascio dell'abilitazione all'esercizio venatorio proprio «per conseguire i mezzi finanziari necessari per realizzare i fini previsti dalla presente legge e dalle leggi regionali in materia».

La norma statale non consentirebbe dunque di compensare la diminuzione delle risorse con adeguate misure organizzative, dal momento che obbligherebbe la Regione in modo irragionevole ad avvalersi soltanto di dipendenti di altre amministrazioni o di soggetti privati (i proprietari dei fondi) il cui apporto, anche numerico, sarebbe assai incerto (come documentato da una relazione allegata della competente direzione regionale).

Queste condizioni renderebbero pertanto difficile realizzare un impiego delle risorse umane programmato, efficiente e continuativo, a scapito del buon andamento delle funzioni esercitate.

A sostegno di tali argomenti, inoltre, la Regione fornisce dati sull'andamento degli importi liquidati per i danni alle colture agricole, il cui aumento sarebbe da correlare all'incremento degli ungulati, nonché sulla tipologia delle varie funzioni attribuite alle polizie provinciali e sulla ridotta consistenza del relativo personale, in servizio alla data del 30 settembre 2017.

In tal modo ritiene di dimostrare che l'ipotetica, eventuale, sostituzione degli operatori volontari abilitati dalla legislazione regionale con agenti della polizia provinciale comporterebbe spese di gran lunga superiori agli attuali stanziamenti di bilancio e all'entrata proveniente dalla richiamata tassa di concessione.

Infine, la rigidità dell'interpretazione contestata finirebbe per imporre una soluzione sproporzionata e lesiva dell'autonomia regionale perché, da un lato non consentirebbe di assolvere alle funzioni delegate con la legge n. 157 del 1992 e dall'altro mancherebbe l'obiettivo della salvaguardia della fauna selvatica, che sarebbe invece garantito non dalla tassatività dell'elenco, ma dalle rigorose condizioni sostanziali e procedurali previste per il controllo numerico della fauna stessa.

Da ultimo, sono richiamati l'ordine del giorno del 22 giugno 2017 con cui la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha impegnato il Governo a modificare l'elenco dei soggetti attuatori dei piani, nonché una previsione normativa che a tale impegno dava seguito, inizialmente inserita, ma poi espunta, in una proposta di legge all'esame della Camera dei deputati.



3.- Con atto depositato il 1° luglio 2020 si sono costituite le associazioni ricorrenti nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento delle questioni.

Richiamando la giurisprudenza di questa Corte, le parti evidenziano che l'innalzamento del livello minimo di salvaguardia dell'ambiente stabilito dalla norma statale sarebbe avvenuto, nella specie, solo se il legislatore regionale avesse ridotto il novero dei soggetti abilitati a effettuare gli abbattimenti. Invece, l'elenco sarebbe stato ampliato inserendo nuovi soggetti: ciò contrasterebbe con la previsione statale, senza che rilevi né il loro livello di preparazione né la modalità con cui gli stessi vengono impiegati.

Sottolineano quindi che l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 disciplinerebbe attività che esulano dalla «attività venatoria, ma attengono esclusivamente alla tutela dell'ecosistema», costituendo quindi norma interposta non derogabile in peius dal legislatore regionale.

4.- Con successiva memoria, la Regione Toscana ha eccepito l'inammissibilità dell'atto introduttivo per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, sulla base delle stesse considerazioni esposte nella sentenza di questa Corte n. 160 del 2020, che, compiendo «una significativa apertura» rispetto all'indirizzo sulla natura tassativa dell'elenco di cui all'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, avrebbe ritenuto insufficiente, ai fini della non manifesta infondatezza della questione, una motivazione costruita sul solo argomento dell'ampliamento del suddetto elenco da parte della disposizione censurata.

Nel presente giudizio vi sarebbe «una situazione analoga» perché nell'ordinanza mancherebbe un'adeguata motivazione circa l'insufficienza di una specifica abilitazione dei soggetti coinvolti e del potere di coordinamento provinciale sugli stessi.

L'ordinanza difetterebbe, inoltre, di motivazione anche sulla necessità di applicare nel giudizio *a quo* tutte le norme censurate, perché il rimettente avrebbe dovuto specificare il personale in concreto autorizzato a effettuare il controllo dall'atto impugnato.

4.1.- Nel merito, la Regione insiste per l'infondatezza delle questioni, con ulteriori approfondimenti sull'adeguatezza dei programmi di formazione dei soggetti coinvolti nei piani di abbattimento.

In conclusione, quindi, ribadisce l'esclusione di un contrasto con la norma statale interposta perché i soggetti previsti dalle disposizioni regionali censurate sarebbero forniti di adeguata preparazione e ritenuti idonei dal sistema pubblico all'esercizio delle funzioni conferite; rileverebbero inoltre, da un lato, il potere di coordinamento della polizia provinciale e, dall'altro, le garanzie sostanziali e procedurali previste sia dall'art. 19 della legge n. 157 del 1992 sia dall'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994.

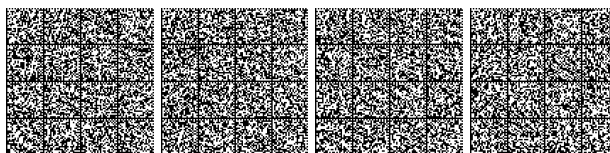
### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, commi 3, 4, 4-ter e 4-quater, della legge della Regione Toscana 3 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nella parte in cui estende l'elenco dei soggetti abilitati a effettuare le operazioni di controllo delle popolazioni del cinghiale rispetto a quelli previsti dall'art. 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

1.1.- Le disposizioni regionali censurate prevedono che:

«3. La Regione, in caso di ravvisata inefficacia degli interventi ecologici di cui al comma 2 bis, autorizza piani di abbattimento con modalità di intervento compatibili con le diverse caratteristiche ambientali e faunistiche delle aree interessate. Tali piani sono attuati dalla Regione con il coinvolgimento gestionale degli ATC [Ambito territoriale di caccia] e sotto il coordinamento del corpo di polizia provinciale. Per la realizzazione dei piani la Regione può avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi nei quali si attuano i piani di abbattimento, delle guardie forestali e del personale di vigilanza dei comuni, nonché delle guardie di cui all'articolo 51, purché i soggetti in questione siano in possesso di licenza di caccia.

4. Per interventi di tutela della produzione agricola e zootecnica la Regione può affiancare al proprio personale anche soggetti che abbiano frequentato appositi corsi di preparazione organizzati dalla Regione stessa sulla base di programmi concordati con l'ISPRA. Tali corsi dovranno fornire una idonea preparazione circa l'ecologia e la gestione delle popolazioni animali selvatiche, la biologia delle specie selvatiche oggetto di controllo nonché sulle tecniche e le modalità con cui effettuare il controllo. [...]



4 ter. I cacciatori iscritti nel registro di cui all'articolo 28 quater sono equiparati ai cacciatori di cui al comma 4, per le specie di riferimento.

4 quater. La Regione per prevenire o eliminare i danni alle produzioni agricole autorizza, in qualsiasi periodo dell'anno, i cacciatori abilitati ai sensi del comma 4, i soggetti di cui all'articolo 51, i proprietari o conduttori dei fondi interessati e le squadre di caccia al cinghiale, indicate dall'ATC, al controllo dei cinghiali».

1.2.- Oggetto del giudizio *a quo* è la legittimità della deliberazione della Giunta della Regione Toscana 21 gennaio 2019, n. 71 (L.R. 3/94. Approvazione del piano di controllo 2019-2021 sulla specie cinghiale in Regione Toscana ai sensi dell'art. 37 L.R. 3/94 e dell'art. 5 della L.R. 10/2016), impugnata da alcune associazioni ambientaliste sulla base di vari motivi di gravame, tra i quali il giudice *a quo* ritiene pregiudiziale l'esame della questione di legittimità costituzionale dalle stesse proposta.

Secondo le ricorrenti, infatti, andrebbe ravvisata l'illegittimità costituzionale delle richiamate disposizioni della legge reg. Toscana n. 3 del 1994 laddove, estendendo l'ambito previsto dalla legge statale, ricomprenderebbero tra i soggetti abilitati a effettuare i controlli anche cacciatori, squadre di caccia al cinghiale e guardie giurate private.

1.3.- Il TAR rimettente motiva la rilevanza delle questioni poiché il provvedimento impugnato avrebbe approvato il piano di controllo del cinghiale sul fondamento di quanto disposto, tra l'altro, dall'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, le cui previsioni inciderebbero «immediatamente e direttamente sull'attuazione del piano medesimo». Pertanto, l'eventuale illegittimità costituzionale di quelle non potrebbe che rendere illegittimo anche il piano.

1.4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, dopo avere ricostruito il contenuto delle disposizioni censurate, l'ordinanza ne sostiene il contrasto con l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, il quale «[i]n alcun modo [prevederebbe] il coinvolgimento dei cacciatori o delle guardie giurate private» nell'attuazione dei piani di abbattimento autorizzati dalle Regioni: cita in proposito la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 217 del 2018 e n. 139 del 2017) sul carattere tassativo dell'elenco previsto dalla suddetta disposizione statale e sulla conseguente riduzione del livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente nel caso di ampliamento del novero dei soggetti da parte del legislatore regionale.

Aggiunge inoltre che il tenore del principio di tassatività non consentirebbe di dare rilievo, al fine di escludere il dubbio di costituzionalità, né al meccanismo di selezione dei cacciatori da autorizzare per l'attuazione dei piani di abbattimento, né al fatto che le funzioni di direzione e coordinamento nell'attuazione dei medesimi piani spetterebbero «esclusivamente alle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali», venendo riservato alle altre figure un ruolo ausiliario.

2.- Vanno preliminarmente disattese le eccezioni d'inammissibilità spiegate dalla Regione Toscana nella propria memoria.

2.1.- Sotto un primo profilo, argomenta la parte, l'ordinanza di rimessione non avrebbe adeguatamente motivato in ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni, essendosi così «verificata una situazione analoga» a quella che avrebbe determinato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dichiarata dalla sentenza di questa Corte n. 160 del 2020.

L'argomento non convince: l'atto introduttivo presenta, infatti, una plausibile e specifica motivazione a sostegno della non manifesta infondatezza, esplicitata sia attraverso il confronto tra il contenuto delle disposizioni censurate e l'elenco di cui all'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, sia con l'affermazione che la maggiore estensione soggettiva delle prime realizzerebbe un'indebita integrazione del secondo e, pertanto, una riduzione del livello minimo e uniforme di tutela in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Inoltre, a differenza di quanto ritiene la Regione, non è apodittica l'affermazione del rimettente sull'impossibilità di superare il dubbio di costituzionalità in ragione del meccanismo di selezione dei soggetti privati coinvolti e del coordinamento su di essi esercitato da quelli pubblici; tale motivazione, benché sintetica, è infatti chiaramente ricollegata, in via principale, alla tassatività dell'elenco, come del resto risultante dalla giurisprudenza di questa Corte.

2.2.- Sotto un secondo profilo, l'eccezione di inammissibilità conseguirebbe al difetto di motivazione sulla rilevanza.

Anche tale eccezione va respinta: la motivazione proposta dal rimettente risulta infatti adeguata e sufficiente a superare il vaglio dell'ammissibilità, in quanto, da un lato afferma che il provvedimento impugnato è stato approvato sul fondamento di quanto disposto, tra l'altro, dall'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, le cui previsioni inciderebbero immediatamente e direttamente sull'attuazione del piano di controllo del cinghiale; dall'altro, constata che l'eventuale illegittimità costituzionale di quelle non potrebbe che «rendere illegittimo anche il piano *de quo*».

In effetti, la riferibilità delle attività disciplinate dal piano di controllo al censurato art. 37 emerge già dall'oggetto della delibera di Giunta regionale impugnata, che menziona proprio questa disposizione; inoltre, il contenuto precettivo di ognuna delle disposizioni censurate può agevolmente ritenersi implicato - al contrario di quanto sostenuto dalla difesa regionale - nell'attuazione del piano stesso.



Deve, in sostanza, concludersi che l'ordinanza di rimessione ha sufficientemente dimostrato la necessità di applicare nel giudizio *a quo* le specifiche norme censurate.

3.- L'esame del merito richiede, preliminarmente, di contestualizzare il contenuto dell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che il rimettente assume quale parametro interposto per sollevare le questioni di costituzionalità in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Tale disposizione, nell'ambito della legge statale n. 157 del 1992, disciplina il controllo della fauna selvatica nei seguenti termini:

«2. Le regioni, per la migliore gestione del patrimonio zootecnico, per la tutela del suolo, per motivi sanitari, per la selezione biologica, per la tutela del patrimonio storico-artistico, per la tutela delle produzioni zoo-agro-forestali ed ittiche, provvedono al controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia. Tale controllo, esercitato selettivamente, viene praticato di norma mediante l'utilizzo di metodi ecologici su parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica. Qualora l'Istituto verifichi l'inefficacia dei predetti metodi, le regioni possono autorizzare piani di abbattimento. Tali piani devono essere attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali. Queste ultime potranno altresì avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza per l'esercizio venatorio».

In base a tale struttura normativa il controllo faunistico si qualifica come un'attività che non è svolta per fini venatori, in quanto attiene prevalentemente alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenza n. 217 del 2018), ma che si intreccia funzionalmente anche con finalità riconducibili a competenze regionali concorrenti o residuali (basti pensare alla tutela del suolo e alla tutela delle produzioni zoo-agro-forestali).

Per questo motivo tale attività, diretta a realizzare il «controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia», da un lato viene assegnata alle Regioni, dall'altro viene procedimentalizzata, prevedendo il rispetto di un principio di gradualità.

Essa, infatti, deve essere svolta «di norma mediante l'utilizzo di metodi ecologici su parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica» e solo in caso di verificata inefficacia di tali metodi le Regioni possono autorizzare piani di abbattimento, che, a loro volta, devono essere «attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali», cui è consentito avvalersi anche di altri soggetti, però specificamente indicati.

La norma, in altre parole, si sviluppa assegnando alle Regioni l'attività del controllo delle specie di fauna selvatica però coinvolgendo, con riguardo ai piani di abbattimento, soprattutto il personale delle Province.

3.1.- Su tale previsione, a partire dalla sentenza n. 392 del 2005 si è sviluppato un filone giurisprudenziale di questa Corte che ha ritenuto «tassativo» l'elenco dei soggetti autorizzati all'esecuzione dei piani di abbattimento, e ciò sull'assunto per cui «una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente» (*ex plurimis* sentenza n. 139 del 2017).

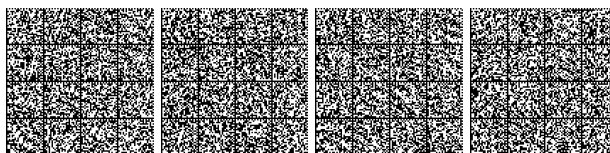
Tale orientamento, che quindi ha iniziato a formarsi ormai oltre quindici anni fa, deve essere oggi parzialmente riconsiderato alla luce di alcune condizioni specifiche di ordine sia normativo sia fattuale, nel frattempo sensibilmente mutate.

3.1.1. - Quanto alle prime, occorre innanzitutto rilevare che negli ultimi anni l'ente Provincia, alle cui guardie venatorie, come si è visto, l'art. 19 della legge n. 157 del 1992 affida in via principale il compito dell'attuazione dei piani di abbattimento, è stato oggetto di un complesso e travagliato processo di riforma che ha condotto, in ogni caso, all'indubbio esito di un ridimensionamento delle rispettive funzioni e, conseguentemente, anche del relativo personale.

In particolare, per quanto qui interessa, tale processo ha determinato una significativa riduzione del personale appartenente ai corpi e ai servizi di polizia provinciale: ad esempio, negli enti toscani nel periodo dal 2010 al 2019 tale personale si è quasi dimezzato, come risulta dai dati del conto annuale di cui all'art. 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e come anche emerge dagli atti difensivi della Regione (dove si rileva il fenomeno e si sottolinea la recente consistenza di tale personale).

3.1.2.- Quanto alle seconde, va evidenziato l'aumento costante e significativo delle popolazioni di determinate specie di fauna selvatica (specialmente ungulati e, in particolare, cinghiali).

Tale fenomeno trova le sue cause non solo nella descritta riduzione del personale provinciale in concreto destinato al controllo numerico della fauna selvatica, ma anche in altri processi recenti e complessi, tra cui la riduzione delle aree agricole, il correlato spopolamento delle aree collinari e montane, il progressivo aumento delle superfici boscate, la diminuzione del numero di cacciatori (come risulta dalla documentazione prodotta dalla Regione Toscana, con sostanziale conferma nel rapporto ISPRA «Banca dati ungulati. Status, distribuzione, consistenza, gestione e prelievo venatorio delle popolazioni di ungulati in Italia», 2009).



3.1.3. - La combinazione delle suddette condizioni determina rilevanti criticità a danno degli ecosistemi: ad esempio, lo sviluppo sostenibile delle foreste, che implica un equilibrio armonioso tra le componenti forestali e faunistiche, può risultare compromesso dal brucamento selettivo degli ungulati che, nel lungo periodo, può modificare la struttura e la composizione dei popolamenti forestali, se non addirittura comprometterne l'esistenza.

Criticità che si manifestano, peraltro, anche con riguardo alle attività antropiche: ormai significativi sono i danni alle attività agricole, sia in termini economici per il settore che di indennizzi a carico degli enti pubblici; inoltre, è in aumento il numero di incidenti stradali causati da ungulati.

4.- Tale evoluzione non può non essere considerata nello scrutinio sulle questioni sollevate dal rimettente, a partire dalla prima, che concerne il comma 3 dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994.

Essa non è fondata.

La disposizione in oggetto, dopo aver correttamente affermato il ricordato principio di gradualità, in sostanza stabilisce, attraverso il richiamo al successivo art. 51 - rubricato «Vigilanza venatoria» -, che nell'attuazione dei piani di abbattimento la Regione può avvalersi, oltre che di soggetti già previsti o comunque riconducibili al comma 2 dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992, anche di ulteriori soggetti, purché muniti di licenza di caccia; si tratta in particolare, ai sensi della lettera *f*) del suddetto art. 51, delle «guardie venatorie volontarie» e delle «guardie ambientali volontarie» (entrambe figure che individuano soggetti privati muniti anche della qualifica di guardia giurata), nonché, ai sensi della successiva lettera *g*), delle guardie giurate, «purché adeguatamente preparate sulla normativa di riferimento».

Si tratta quindi di soggetti ulteriori, rispetto a quelli elencati dalla norma statale, ma che non sono identificabili in meri cacciatori: presentano, infatti, elementi di qualificazione pubblicistica, essendo, in forme diverse, ricompresi tra le persone già abilitate, peraltro in seguito a una specifica formazione, allo svolgimento dell'attività di vigilanza venatoria, e ciò in forza di quanto stabilisce l'art. 27, comma 6, della stessa legge n. 157 del 1992, che prevede, per queste figure, «corsi di preparazione e di aggiornamento [...] sulla tutela dell'ambiente e della fauna e sulla salvaguardia delle produzioni agricole».

Inoltre, la norma impugnata dispone espressamente che al «corpo di polizia provinciale» rimanga assegnato il ruolo del «coordinamento» dei piani di abbattimento, a dimostrazione che questi ulteriori soggetti risultano, in ogni caso, coinvolti in un ruolo meramente ausiliario.

4.1. - In questi termini e alla luce del quadro in precedenza descritto, l'integrazione disposta dalla norma regionale censurata merita di essere considerata come un'espressione legislativa che aumenta lo standard minimo di tutela ambientale previsto dalla disposizione statale: è infatti rivolta a riportare a un livello fisiologico la consistenza del personale qualificato destinato a eseguire i piani di abbattimento, ciò che appare necessario per attuare gli obiettivi, anche di tutela dell'ecosistema, previsti dallo stesso comma 2 dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992.

La giurisprudenza di questa Corte, del resto, è costante nell'affermare che la collocazione della materia «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» tra quelle di esclusiva competenza statale non comporta che la disciplina statale vincoli in ogni caso l'autonomia delle Regioni. «Il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze riconosciute alle Regioni, mantiene, infatti, salva la facoltà di queste di adottare, nell'esercizio delle loro attribuzioni legislative, norme di tutela più elevata» (sentenza n. 7 del 2019).

Questa Corte ha anche precisato che «la valutazione intorno alla previsione di standard ambientali più elevati non può essere realizzata nei termini di un mero automatismo o di una semplice sommatoria [...] ma deve essere valutata alla luce della *ratio* sottesa all'intervento normativo e dell'assetto di interessi che lo Stato ha ritenuto di delineare nell'esercizio della sua competenza esclusiva» (sentenza n. 147 del 2019).

È quindi certamente significativo, proprio in questa prospettiva, considerare che lo stesso ISPRA, e già prima l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS), hanno realisticamente riconosciuto che «[m]olto spesso la disponibilità di personale d'istituto [ossia le guardie provinciali e gli altri soggetti pubblici di cui all'art. 19, comma 2, della legge statale] non è sufficiente per la realizzazione dei piani di controllo» (ISPRA, Linee guida per la gestione degli ungulati, 2013), rilevando altresì che «una intensa e diffusa attività di controllo necessita un impegno in termini di personale al quale difficilmente si riesce a far fronte con l'intervento delle sole figure istituzionali» (INFS, Linee guida per la gestione del cinghiale, 2003).

Si può quindi concludere che la censurata integrazione, da un lato, non si svolge in contrasto con la *ratio* della disposizione statale, né altera la procedimentalizzazione da questa prevista: l'autorizzazione dei piani di abbattimento e la verifica dell'attuazione dei medesimi restano, infatti, attività di esclusiva competenza dell'amministrazione pubblica, al cui personale rimane inoltre assegnato il coordinamento della fase esecutiva.



Dall'altro, essa è funzionale all'effettivo conseguimento anche delle stesse, prevalenti, finalità di tutela ambientale - che altrimenti rischierebbero di rimanere inattuata a causa di un'inadeguata disponibilità di personale qualificato - in ragione delle quali la norma statale prevede il controllo faunistico.

La norma censurata, riconducibile, come si è visto, anche a plurime competenze legislative regionali (tra le quali il governo del territorio, l'agricoltura, la protezione civile, la tutela della salute), risulta quindi funzionale a consentire di perseguire effettivamente le suddette finalità; pertanto si dimostra idonea a incrementare lo standard minimo di tutela ambientale stabilito dalla legge statale.

5.- La seconda questione sollevata dal rimettente riguarda il comma 4 dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994 e si sviluppa sul presupposto interpretativo che tra i soggetti considerati dalla norma vi sarebbero anche i cacciatori, che la Regione potrebbe affiancare al personale preposto per interventi di tutela della produzione agricola e zootecnica, compresi i piani di abbattimento, in contrasto con il carattere tassativo dell'elenco di cui al comma 2 dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992.

5.1.- Tale presupposto è corretto, in quanto la norma censurata appare rivolta a ricomprendere interventi di controllo numerico della fauna selvatica e a coinvolgere, per l'attuazione dei connessi piani di abbattimento, anche i cacciatori, sempre «che abbiano frequentato appositi corsi di preparazione organizzati dalla Regione stessa sulla base di programmi concordati con l'ISPRA».

In questa direzione depongono alcuni indici, in particolare: *a)* l'uso del termine «cacciatori», riferito alla disposizione in esame, da parte del successivo comma 4-ter; *b)* l'interpretazione storico-sistematica del comma 4 in combinato disposto con il comma 3 (laddove, in precedenza, la Provincia era sia competente ad autorizzare i piani di abbattimento di cui al comma 3 e ad attuarli con le proprie guardie dipendenti, sia facoltizzata ad «affiancare al proprio personale» i soggetti di cui al comma 4, plausibilmente anche per l'attuazione dei predetti piani); *c)* l'attuazione regolamentare data alla disposizione stessa, in base alla quale ai corsi di abilitazione al controllo della fauna selvatica potevano essere ammessi «i cacciatori in possesso dell'abilitazione all'esercizio venatorio da almeno un anno» (art. 113, comma 6, del decreto del Presidente della Giunta della Regione Toscana 26 luglio 2011, n. 33, recante «Regolamento di attuazione della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 "Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 - Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio"»).

5.2.- La questione non è fondata.

Si ripropongono infatti le medesime argomentazioni sviluppate al punto 4.1., con la conseguenza che l'integrazione disposta dalla norma regionale, anche in questo caso, e peraltro con evidenza ancora maggiore, assume il carattere di un intervento rivolto a incrementare lo standard di tutela ambientale fissato dalla disposizione statale.

Nell'impianto dell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, infatti, la possibilità di coinvolgere i cacciatori nei piani di abbattimento dipende unicamente: *a)* dalla loro qualità di proprietari o conduttori dei fondi interessati dai piani di abbattimento, oppure *b)* dalla circostanza di essere convocati dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Al contrario, nella norma censurata, la medesima possibilità è subordinata alla ben più pertinente condizione di aver acquisito una formazione specifica, «sulla base di programmi concordati con l'ISPRA», senza che sia sufficiente la mera titolarità di una licenza venatoria, come invece stabilito, da questo punto di vista, dalla norma statale. Non è peraltro indifferente precisare, anche in questo caso, che proprio il citato INFS ha avuto modo di soffermarsi sulla «figura del "coadiutore ai piani di controllo", qualifica che può essere conseguita dalle diverse tipologie di cacciatori di ungulati in seguito ad uno specifico corso di formazione con relativo esame di abilitazione» (INFS, Linee guida per la gestione del cinghiale, 2003).

Infine, va anche qui considerato che il coinvolgimento di tale categoria di cacciatori non può che avvenire sotto il coordinamento della polizia provinciale, come del resto è espressamente stabilito dal precedente comma 3 con riguardo alla disciplina generale dei piani di abbattimento.

6.- La terza censura del rimettente concerne invece il comma 4-ter dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, in quanto in sostanza stabilisce che, anche ai fini dell'attuazione dei piani di abbattimento, i cacciatori abilitati alla caccia di selezione agli ungulati e a quella al cinghiale con determinate tecniche («in braccata e girata») sono equiparati a quelli formati e selezionati in base al precedente comma 4.

La questione è fondata.

Pur essendo previsto che anche questa specifica categoria di cacciatori debba frequentare un corso e superare una prova finale, è dirimente considerare che la disposizione che li abilita (l'art. 28-*quater*, comma 2, della medesima legge reg. Toscana n. 3 del 1994) non esplicita, a differenza del precedente comma 4, che i programmi del corso sono



concordati con l'ISPRA e riguardano anche le modalità con cui effettuare il controllo. Più genericamente si limita a prevedere, come nota il rimettente, «la frequenza ad un corso ed il superamento di un esame finale comprendente una prova scritta e una prova di tiro con carabina».

La differenza assume un rilievo sostanziale, trattandosi di abilitazioni relative ad attività di natura diversa: l'una di carattere meramente venatorio, seppur "qualificata", l'altra, quella prevista dal comma 4, realizzata per finalità di tutela ambientale.

È quindi evidente che la norma censurata, a differenza delle altre due prima considerate, deroga all'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, ma non realizza un incremento dello standard minimo di tutela ambientale fissato dalla disposizione statale: essa si pone quindi in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Da questo punto di vista, a differenza dell'ipotesi prima considerata, trova conferma la giurisprudenza di questa Corte che ha costantemente escluso che l'elenco dei soggetti abilitati a partecipare alla realizzazione dei piani di abbattimento possa essere integrato attraverso il mero coinvolgimento dei cacciatori (da ultimo, sentenze n. 44 del 2019 e n. 217 del 2018), senza quindi la previsione di specifici e adeguati programmi di formazione in materia di tutela ambientale.

7.- Infine, oggetto dell'ultima questione sollevata è la previsione di cui al comma 4-*quater* dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, ai sensi del quale «[l]a Regione per prevenire o eliminare i danni alle produzioni agricole autorizza, in qualsiasi periodo dell'anno, i cacciatori abilitati ai sensi del comma 4, i soggetti di cui all'articolo 51, i proprietari o conduttori dei fondi interessati e le squadre di caccia al cinghiale, indicate dall'ATC, al controllo dei cinghiali».

Secondo il rimettente, anche questa norma realizzerebbe il denunciato contrasto con la norma interposta statale, laddove consentirebbe di autorizzare al «controllo dei cinghiali» anche le guardie giurate private, mediante il richiamo ai soggetti di cui all'art. 51 della stessa legge reg. Toscana n. 3 del 1994, e i cacciatori; questi ultimi, sia in quanto abilitati ai sensi del precedente comma 4, sia come componenti delle «squadre di caccia al cinghiale».

7.1.- La questione non è fondata, nei termini che seguono.

È infatti possibile, a differenza di quanto ritenuto dal rimettente, una lettura costituzionalmente orientata della suddetta norma, nel senso che il termine «controllo dei cinghiali», genericamente utilizzato nella stessa, è bensì riferibile esclusivamente a quello attuato con metodi ecologici, senza alcuna possibilità di estenderlo anche ai piani di abbattimento, del resto mai evocati nel testo della disposizione in oggetto.

Da ciò consegue che la norma censurata viene ad assumere, con riferimento alla specie cinghiale, un carattere di chiusura nel sistema delineato dall'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, e che non sussiste alcun contrasto con il comma 2 dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992. L'elenco dei soggetti previsto da tale norma statale si riferisce, infatti, soltanto all'attuazione dei piani di abbattimento, in quanto realizzano la extrema *ratio* del controllo faunistico, mentre la medesima prescrizione la norma statale non dispone in relazione a quei metodi che, in quanto ecologici, non possono nemmeno potenzialmente trasmodare «nella compromissione della sopravvivenza di alcune specie faunistiche ancorché nocive» (sentenza n. 392 del 2005).

Pertanto, così interpretato, il censurato comma 4-*quater* dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994 non determina alcun contrasto con la norma interposta statale, dal momento che è da intendersi riferito esclusivamente al controllo ecologico.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 4-*ter*, della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio");

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, commi 3 e 4, della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, sollevate, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana con l'ordinanza indicata in epigrafe;





3) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 4-quater, della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal TAR per la Toscana con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 febbraio 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210021

N. 22

*Sentenza 26 gennaio - 17 febbraio 2021*

Giudizi di legittimità costituzionale in via principale e incidentale

**Consorzi - Norme della Regione Calabria - Prevista assoggettibilità a liquidazione coatta amministrativa del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive (CORAP) - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione e norme processuali e di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Necessità di intervento regolativo del legislatore statale.**

- Legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 47, art. 1, introduttivo dell'art. 6-bis della legge della Regione Calabria 16 maggio 2013, n. 24.
- Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

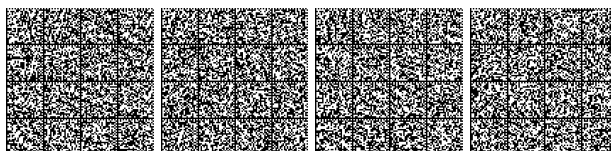
*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 47 (Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 e principi generali per la costituzione dell'Agenzia Regionale Sviluppo aree industriali), introduttivo dell'art. 6-bis della legge della Regione Calabria 16 maggio 2013, n. 24 (Rior-



dino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 20-24 gennaio 2020, depositato in cancelleria il 28 gennaio 2020, iscritto al n. 4 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2020, e dalla Camera arbitrale per i contratti pubblici presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), con ordinanza dell'8 luglio 2020, iscritta al n. 149 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della Regione Calabria, del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive (CORAP) in liquidazione coatta amministrativa, nonché gli atti di intervento di Fedele De Novellis, Maria Pisani, Cosimo Pisani e della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 26 gennaio 2021 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi l'avvocato Giovanni Battista Policastri per Fedele De Novellis, Maria Pisani e Cosimo Pisani, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri, gli avvocati Domenico Gullo e Antonella Coscarella per la Regione Calabria, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, l'avvocato Fabrizio Pavarotti per il CORAP in liquidazione coatta amministrativa;

deliberato nella camera di consiglio del 26 gennaio 2021.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso depositato il 28 gennaio 2020, iscritto al reg. ric. n. 4 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 47 (Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 e principi generali per la costituzione dell'Agenzia Regionale Sviluppo aree industriali), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata, aggiungendo l'art. 6-bis della legge della Regione Calabria 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità), che prevede l'assoggettabilità del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive (CORAP) a liquidazione coatta amministrativa, avrebbe invaso le materie «giurisdizione e norme processuali» e «ordinamento civile», riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Il ricorrente espone che, in applicazione dell'art. 6-bis della legge reg. Calabria n. 24 del 2013, la Giunta regionale, con deliberazione del 20 dicembre 2019, n. 610, ha disposto la messa in liquidazione coatta amministrativa del CORAP e che il Presidente della Giunta, con decreto del 23 dicembre 2019, n. 344, provvedendo in conformità, ha nominato il commissario liquidatore e stabilito la prosecuzione dell'attività del Consorzio per dodici mesi.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la norma impugnata, prevedendo l'assoggettabilità del CORAP a liquidazione coatta amministrativa, «indebitamente estende[rebbe] l'ambito soggettivo di applicazione della procedura», posto che, come rilevato da questa Corte con la sentenza n. 25 del 2007, solo la legge statale può determinare quali imprese rientrino in quell'ambito, a norma dell'art. 2, primo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa).

Oltre che sotto il profilo generale dell'assoggettabilità del CORAP a liquidazione coatta amministrativa, la norma impugnata violerebbe l'evocato parametro anche laddove disciplina particolari aspetti della procedura, segnatamente in tema di prosecuzione provvisoria dell'attività, sorte dei contratti di appalto e processi in corso, peraltro attribuendo alla Regione, quale «Autorità di vigilanza», poteri riservati all'autorità giudiziaria.

1.1.- Sono intervenuti ad adiuvandum Fedele De Novellis, Maria Pisani e Cosimo Pisani, quali creditori del CORAP.

1.2.- Si è costituita in giudizio la Regione Calabria, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata.

La resistente assume di poter estendere con propria legge l'applicazione della liquidazione coatta amministrativa nei confronti del CORAP, giacché questo, essendo un consorzio di sviluppo industriale, è un ente pubblico economico soggetto a vigilanza regionale.



Non sarebbe pertinente il richiamo alla sentenza n. 25 del 2007, sia in ragione della diversità della fattispecie, che allora riguardava le Unità sanitarie locali, sia per effetto del «mutato quadro normativo»: l'art. 15 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, avrebbe infatti esteso l'applicazione della procedura di liquidazione a tutti gli enti pubblici.

Peraltro, la norma impugnata, lungi dal derogare alla disciplina statale della liquidazione coatta amministrativa, si limiterebbe ad adattarne i principi alla fattispecie.

2.- Con ordinanza dell'8 luglio 2020, iscritta al reg. ord. n. 149 del 2020, la Camera arbitrale per i contratti pubblici presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) ha sollevato questioni incidentali di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 47 del 2019, per contrasto con gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Il rimettente espone che il collegio arbitrale è chiamato a decidere una controversia tra la concessionaria DECA srl e il CORAP, quest'ultimo subentrato al Consorzio di sviluppo industriale della Provincia di Catanzaro, avente ad oggetto i criteri di determinazione del corrispettivo di gestione di una piattaforma depurativa consortile sita nell'area industriale di Lamezia Terme.

Ad avviso dell'organo arbitrale *a quo*, la norma censurata, prevedendo l'assoggettabilità del CORAP a liquidazione coatta amministrativa, avrebbe invaso la competenza statale esclusiva nelle materie «giurisdizione e norme processuali» e «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., come evincibile dalla sentenza n. 25 del 2007.

La norma regionale sarebbe inoltre lesiva del principio di eguaglianza, poiché renderebbe applicabile la procedura di liquidazione coatta amministrativa «senza individuare una categoria generale ed astratta, ma limitandosi ad estendere la disciplina comune di fonte statale a un soggetto storicamente determinato», per di più mediante richiami parziali, sicché «viene forgiata una procedura di liquidazione coatta amministrativa sui generis, la quale reca dei tratti eccentrici rispetto a quelli tipici della legge fallimentare».

Argomentata la natura rituale del proprio arbitrato e richiamata la legittimazione degli arbitri a sollevare questioni incidentali di legittimità costituzionale, il rimettente stima rilevanti le sollevate questioni, poiché la sottoposizione del CORAP alla procedura di liquidazione coatta amministrativa avrebbe l'effetto di rendere improseguibile il giudizio arbitrale innanzi a sé, attesa la devoluzione concorsuale di ogni accertamento debitorio, ai sensi del combinato disposto degli artt. 52 e 201 della legge fallimentare; il rimettente osserva, inoltre, che l'eventuale accoglimento del ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al reg. ric. n. 4 del 2020 determinerebbe, insieme al ritorno in bonis del CORAP, la decadenza del commissario liquidatore, costituitosi nel giudizio arbitrale.

2.1.- È intervenuta in giudizio la Regione Calabria, che ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili o, in subordine, non fondate.

L'inammissibilità deriverebbe sia dalla genericità delle questioni medesime, riferite indistintamente alle varie disposizioni introdotte dall'art. 1 della legge reg. Calabria n. 47 del 2019, sia dal difetto di rilevanza, atteso che il giudizio arbitrale *a quo* non verte sull'accertamento di un credito verso il CORAP, ma sulla sola determinazione del relativo criterio di calcolo.

Nel merito, la Regione Calabria svolge argomenti analoghi a quelli dell'atto di costituzione nel giudizio di cui al reg. ric. n. 4 del 2020, aggiungendo che anche altre legislazioni regionali hanno previsto l'assoggettabilità dei consorzi di sviluppo industriale a liquidazione coatta amministrativa.

2.2.- Si è costituito in giudizio il CORAP in liquidazione coatta amministrativa, che ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili o, in subordine, non fondate, previa trattazione congiunta delle stesse con quella di cui al reg. ric. n. 4 del 2020.

L'inammissibilità discenderebbe dal difetto di motivazione sulla rilevanza, non avendo il rimettente chiarito perché il giudizio innanzi a sé diverrebbe improseguibile a seguito della sottoposizione del CORAP a liquidazione coatta amministrativa.

Affermata la non pertinenza del precedente di cui alla sentenza n. 25 del 2007 in considerazione dell'eterogeneità della fattispecie, ed evidenziata la ricorrenza di altra legislazione regionale analoga a quella calabrese, la difesa del CORAP reputa infondata la questione relativa all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché nulla indurrebbe a considerare la riserva di legge sancita dall'art. 2, primo comma, della legge fallimentare - circa la determinazione delle imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa, dei casi per i quali la liquidazione coatta amministrativa può essere disposta e dell'autorità competente a disporla - come una riserva di legge statale; ove si ritenesse altrimenti, la riserva stessa sarebbe costituzionalmente illegittima, perché «in contrasto con il principio di uguaglianza e con la potestà legislativa esclusiva delle Regioni, soprattutto nella materia dell'ordinamento dei propri enti strumentali», e in merito a ciò questa Corte dovrebbe procedere ad autorimessione.



Non fondata sarebbe anche la questione relativa all'art. 3 Cost., poiché il CORAP non è un soggetto isolato, ma l'ente di accorpamento di tutti i consorzi di sviluppo industriale del territorio calabrese, sicché la Regione Calabria non avrebbe leso il principio di eguaglianza nello stabilire che un'intera categoria di propri enti strumentali sia assoggettabile a liquidazione coatta amministrativa; ove si ritenesse che l'art. 15 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, nel prevedere l'assoggettabilità a liquidazione coatta amministrativa degli enti sottoposti a vigilanza statale, escluda l'assoggettabilità alla medesima procedura degli enti sottoposti a vigilanza regionale pur in identica condizione di dissesto, sarebbe detta ultima norma a violare l'art. 3 Cost., e anche in merito a ciò questa Corte dovrebbe procedere ad autorimessione.

La difesa del CORAP reputa che, qualora si negasse la sottoposizione a liquidazione coatta amministrativa dell'ente pubblico economico soggetto a vigilanza regionale, si determinerebbe un «paradosso giuridico», poiché, attesa la non fallibilità degli enti pubblici, si configurerebbe «un'impresa che opera sul mercato, ma è sottratta ad ogni procedura concorsuale».

Solo nell'alveo di una procedura concorsuale potrebbe invece trovare attuazione la par condicio creditorum, e per l'effetto «i soggetti deboli - in primis, i lavoratori dell'ente dissestato -, che non sarebbero tutelati adeguatamente da una liquidazione di tipo civilistico, possono essere soddisfatti con il rango privilegiato che dev'essere loro riconosciuto nella formazione dello stato passivo».

In via di estremo subordine, la difesa del CORAP chiede che la declaratoria di illegittimità costituzionale non attinga tutte le disposizioni introdotte dall'art. 1 della legge reg. Calabria n. 47 del 2019, ma soltanto quelle cui sono state rivolte censure specifiche.

Osserva invero il Consorzio che la caducazione dell'intera procedura di liquidazione coatta amministrativa - nell'ambito della quale si è svolto un lungo periodo di esercizio provvisorio - produrrebbe conseguenze «disastrose» sul piano economico, finanziario e sociale, e lo stesso ritorno in bonis dell'ente sarebbe tale solo in senso giuridico, ma impossibile nei fatti.

3.- In prossimità dell'udienza, la Regione Calabria ha depositato memoria nel giudizio di cui al reg. ric. n. 4 del 2020.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 47 (Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 e principi generali per la costituzione dell'Agenzia Regionale Sviluppo aree industriali), che, aggiungendo l'art. 6-bis della legge della Regione Calabria 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità), ha previsto l'assoggettabilità del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive (CORAP) a liquidazione coatta amministrativa (reg. ric. n. 4 del 2020).

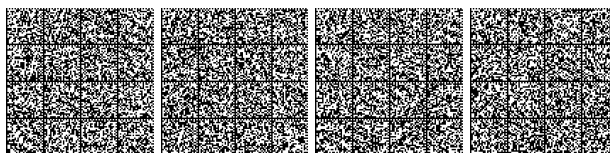
2.- La medesima disposizione è stata censurata in via incidentale dalla Camera arbitrale per i contratti pubblici presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), investita di una controversia tra il CORAP e un suo concessionario (reg. ord. n. 149 del 2020).

3.- In entrambi i giudizi viene evocato il parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, poiché si ipotizza che la norma regionale abbia invaso le materie «giurisdizione e norme processuali» e «ordinamento civile», riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

3.1.- Nel giudizio incidentale è evocato anche il parametro di cui all'art. 3 Cost., poiché la norma censurata avrebbe previsto per il dissesto del CORAP un ingiustificato trattamento speciale.

4.- In via preliminare, occorre riunire i giudizi, perché siano decisi con unica sentenza, avendo essi ad oggetto la stessa disposizione di legge regionale e avendo in comune il parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., fermo che alla riunione non osta di per sé la differente natura - principale e incidentale - dei giudizi medesimi (ad esempio, sentenza n. 228 del 2016).

5.- Ancora in via preliminare, deve essere confermata l'ordinanza dibattimentale allegata a questa sentenza, con la quale è stato dichiarato inammissibile l'intervento spiegato da Fedele De Novellis e altri nel giudizio di cui al reg. ric. n. 4 del 2020.



6.- L'esame di merito delle questioni sollevate nel giudizio di cui al reg. ord. n. 149 del 2020 non è precluso dalle eccezioni di inammissibilità formulate dalle difese della Regione Calabria e del CORAP.

6.1.- Il rimettente ha censurato in radice la norma che consente di porre il CORAP in liquidazione coatta amministrativa, e pertanto le questioni, pur dove riferite alla norma che conferisce quel potere, anziché alle disposizioni di dettaglio che ne regolano l'esercizio, non tradiscono affatto la genericità eccepita dalla difesa regionale.

6.2.- Circa la motivazione sulla rilevanza delle questioni medesime - insufficiente ad avviso delle predette difese - il rimettente ha argomentato che la concorsualità della liquidazione coatta amministrativa renderebbe improseguibile, per il combinato disposto degli artt. 52 e 201 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), il giudizio arbitrale volto a definire il criterio di determinazione di un debito consortile, e tale argomentazione supera il vaglio di non implausibilità, che questa Corte è chiamata ad effettuare ai fini dell'ammissibilità delle questioni incidentali (*ex plurimis*, sentenze n. 270, n. 224 e n. 32 del 2020, n. 85 del 2017 e n. 228 del 2016; ordinanze n. 117 del 2017 e n. 47 del 2016).

7.- Nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. è fondata.

8.- A norma dell'art. 2, primo comma, della legge fallimentare, «[l]a legge determina le imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa, i casi per le quali la liquidazione coatta amministrativa può essere disposta e l'autorità competente a disporla».

Rispetto al modello generale del fallimento, quindi, la liquidazione coatta amministrativa si configura come una procedura concorsuale di carattere speciale, la cui applicazione esige un'apposita previsione di legge; in presenza della quale, tuttavia, la procedura speciale è anche tendenzialmente esclusiva, poiché, ai sensi dell'art. 2, secondo comma, della legge fallimentare, «[l]e imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa non sono soggette al fallimento, salvo che la legge diversamente disponga».

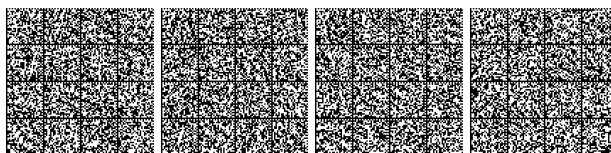
8.1.- La circostanza che gli enti pubblici, quand'anche esercenti attività d'impresa, siano istituzionalmente esclusi dall'ambito applicativo del fallimento (artt. 1, primo comma, della legge fallimentare e 2221 del codice civile) non implica quindi che essi siano automaticamente suscettibili di liquidazione coatta amministrativa, occorrendo pur sempre una norma di legge che lo preveda.

D'altronde, le determinazioni del legislatore in questa delicata materia sono caratterizzate da una discrezionalità ampia, che può esplicarsi in indirizzi sistematici i più diversi, come testimonia la disciplina - peraltro non ancora in vigore - del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, recante «Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155», la quale, ribadito che «[l]a liquidazione coatta amministrativa è il procedimento concorsuale amministrativo che si applica nei casi espressamente previsti dalla legge» (art. 293, comma 1), compie la radicale opzione di escludere l'applicazione dell'istituto, come regolato dal medesimo codice, per tutti gli enti pubblici (art. 294, comma 3).

8.2.- Da tempo, e in più occasioni, questa Corte ha evidenziato come la liquidazione coatta amministrativa sia connoti per le sue finalità spiccatamente pubblicistiche, che la differenziano sotto molteplici aspetti dalla procedura fallimentare (sentenze n. 363 del 1994, n. 159 del 1975 e n. 87 del 1969).

Ancora di recente, dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate a proposito dell'estraneità della liquidazione coatta amministrativa alla tutela indennitaria per violazione della ragionevole durata del processo, questa Corte, nella sentenza n. 12 del 2020, ha confermato che tale procedura si differenzia dal fallimento, viceversa rilevante agli effetti di quella tutela, appunto per le finalità pubblicistiche che la caratterizzano, in quanto essa «riguarda imprese che, pur operando nell'ambito del diritto privato, involgono tuttavia molteplici interessi o perché attengono a particolari settori dell'economia nazionale, in relazione ai quali lo Stato assume il compito della difesa del pubblico affidamento, o perché si trovano in rapporto di complementarità, dal punto di vista teleologico e organizzativo, con la pubblica amministrazione».

I peculiari tratti pubblicistici della procedura liquidatoria inevitabilmente si riflettono sul piano dei rapporti esterni, e «[l]a tutela dei creditori di imprese sottoposte a procedura di liquidazione coatta amministrativa assume [...] una connotazione doppiamente differenziata, rispetto a quella di altri creditori in sede concorsuale, in quanto gli interessi pubblici che giustificano la procedura amministrativa, per un verso, in qualche misura attenuano il rilievo del singolo diritto di credito e, per altro verso, rafforzano, però, la prospettiva finale di soddisfazione del credito, come effetto riflesso del concorrente obiettivo, di mantenimento in attività del complesso produttivo dell'azienda debitrice, perseguibile dalla procedura amministrativa» (ancora, sentenza n. 12 del 2020).



9.- Le ragioni di tutela dei creditori appaiono centrali nell'impianto argomentativo della sentenza n. 25 del 2007, che costituisce un precedente assai prossimo alla fattispecie odierna. In essa si afferma, infatti, che l'art. 2, primo comma, della legge fallimentare, ove stabilisce che il novero delle imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa, i casi in cui può essere disposta e l'autorità competente a disporla sono determinati dalla «legge», si riferisce unicamente alla legge statale, la sola «idonea ad incidere [...] sul regime, sostanziale e processuale, delle situazioni soggettive coinvolte nella procedura».

Nello scrutinio riferito al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., tale sentenza ha giudicato irrilevante la stessa natura amministrativa della liquidazione coatta, per essere invece preminente la considerazione dei «rilevanti effetti sulla tutela giurisdizionale dei crediti», che la procedura medesima determina.

Non vi è dubbio, infatti, che la sottoposizione del debitore alla procedura concorsuale di carattere speciale implichi una deroga marcata alle regole ordinarie di accertamento dei crediti e di responsabilità patrimoniale, risolvendosi in una tutela differenziata del ceto creditorio, e che questa non possa essere definita in modo disomogeneo dalle singole legislazioni regionali, dovendo viceversa corrispondere all'esigenza di uniformità sottesa alla riserva di competenza statale.

9.1.- Le difese della Regione Calabria e del CORAP assumono che il precedente di cui alla sentenza n. 25 del 2007, in quanto relativo alle gestioni liquidatorie delle Unità sanitarie locali, non sia pertinente alla fattispecie oggi in esame, che viceversa riguarda enti pubblici economici, quali sono i consorzi di sviluppo industriale.

In realtà, il menzionato precedente è focalizzato piuttosto sugli effetti della procedura, che sul soggetto a questa sottoposto, e infatti vi si afferma che, ai fini della questione di competenza, «non è rilevante la circostanza che la norma censurata riguardi enti (già) operanti nel settore sanitario, ma la concreta disciplina - in sé considerata - posta in essere dalla norma».

La qualificazione di enti pubblici economici attribuita ai consorzi di sviluppo industriale dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Calabria 24 dicembre 2001, n. 38 (Nuovo regime giuridico dei Consorzi per le Aree, i Nuclei e le Zone di Sviluppo Industriale) - peraltro in sintonia con la trasformazione privatistica di tali enti già operata in linea generale dall'art. 36, comma 4, della legge 5 ottobre 1991, n. 317 (Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese) - non interferisce, quindi, di per sé, con le forme e le modalità della tutela giurisdizionale dei crediti sorti nei loro confronti.

Sul medesimo piano è egualmente irrilevante che i consorzi di sviluppo industriale siano enti strumentali della Regione e sottoposti alla vigilanza di questa (art. 2, comma 2, della legge reg. Calabria n. 38 del 2001), poiché il doveroso controllo regionale, peraltro concentrato «sui piani economici e finanziari dei consorzi» (art. 36, comma 4, della legge n. 317 del 1991), costituisce semmai una ragione di più forte affidamento dei creditori circa la finale solvibilità dell'ente vigilato.

9.2.- Neppure persuade la tesi difensiva della Regione Calabria, secondo la quale il più volte menzionato precedente di cui alla sentenza n. 25 del 2007 sarebbe divenuto ormai inattuale per la sopravvenienza dell'art. 15 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111.

Invero, questa disposizione concerne esclusivamente gli enti sottoposti alla vigilanza dello Stato, per i quali essa prevede - laddove la situazione economica, finanziaria e patrimoniale dell'ente raggiunga un livello di criticità tale da non potere assicurare la sostenibilità e l'assolvimento delle funzioni indispensabili, ovvero qualora l'ente stesso non possa fare fronte ai debiti liquidi ed esigibili nei confronti dei terzi - la sottoposizione a liquidazione coatta amministrativa con decreto del Ministro vigilante, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Con ogni evidenza, si tratta di una disposizione riferita a una categoria soggettivamente qualificata, cui non appartengono gli enti sottoposti alla vigilanza regionale, né, quindi, i consorzi di sviluppo industriale, e, tra questi, il CORAP, ente di accorpamento dei consorzi operanti nelle Province calabresi (art. 5 della legge reg. Calabria n. 24 del 2013).

9.3.- La difesa del CORAP lamenta che il quadro normativo così ricostruito impedisce alla Regione Calabria di regolare in termini concorsuali il dissesto di un proprio ente strumentale, ciò che sarebbe lesivo dell'autonomia regionale, e finanche irragionevole, atteso che per gli enti a vigilanza regionale possono darsi le medesime situazioni di dissesto indicate per gli enti a vigilanza statale dall'art. 15 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito.

L'argomento non convince, in quanto l'eventuale analogia delle condizioni di dissesto degli enti strumentali non è di per sé sufficiente a investire ogni singola Regione del potere di definire proprie e autonome forme di risoluzione, le quali, viceversa, appunto per le ricadute immediate sulla tutela giurisdizionale dei diritti dei creditori, non possono che essere omogenee a livello nazionale, come emerge dalla *ratio* - ancora attuale - della sentenza n. 25 del 2007.



9.4.- Le ragioni prima esposte circa la riconducibilità della previsione di strumenti concorsuali finalizzati alla liquidazione di enti pubblici economici alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, giurisdizione e norme processuali escludono che possa essere accolta la richiesta, formulata dalla difesa del CORAP, di autorimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge fallimentare, ove interpretato nel senso che la legge abilitata a dettare una simile disciplina sia solo quella statale, come anche l'analogha istanza, proposta dalla stessa difesa, con riferimento ai limiti soggettivi di applicazione della procedura liquidatoria di cui all'art. 15 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito.

Tuttavia, questa Corte non può esimersi dal segnalare che l'odierno assetto normativo appare carente di una disciplina uniforme di fonte statale idonea a consentire la risoluzione delle crisi di solvibilità degli enti strumentali vigilati dalle Regioni, e, tra questi, dei consorzi di sviluppo industriale.

L'opzione per l'impiego in casi siffatti della procedura di liquidazione coatta amministrativa - opzione non isolata nel contesto della legislazione regionale, come rilevato dalle difese della Regione Calabria e del CORAP - evidenzia la necessità di un intervento regolativo dello Stato, che, tenuta ferma l'omogeneità di una disciplina pur sempre incidente sull'ordinamento civile e processuale, permetta tuttavia alle Regioni di fronteggiare situazioni critiche di notevole impatto sulle comunità territoriali.

10.- In definitiva, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 47 del 2019, introduttivo dell'art. 6-bis della legge reg. Calabria n. 24 del 2013, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

10.1.- La questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. resta assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 47 (Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 e principi generali per la costituzione dell'Agenzia Regionale Sviluppo aree industriali), introduttivo dell'art. 6-bis della legge della Regione Calabria 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

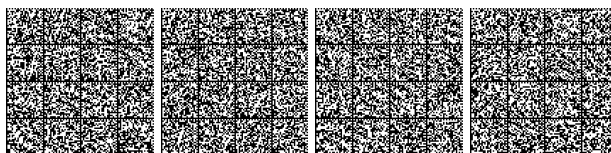
Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 febbraio 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



ALLEGATO:  
Ordinanza letta all'udienza del 26 gennaio 2021

## ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 47 (Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 e principi generali per la costituzione dell'Agenzia Regionale Sviluppo aree industriali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso depositato il 28 gennaio 2020 (reg. ric. n. 4 del 2020).

Rilevato che nel giudizio, sono intervenuti, ad adiuvandum, con atto depositato il 28 febbraio 2020, Fedele De Novellis, Maria Pisani e Cosimo Pisani, nella qualità di creditori del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive (CORAP), ente del quale la norma impugnata prevede l'assoggettabilità a liquidazione coatta amministrativa.

Considerato che, secondo il costante orientamento di questa Corte, il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili (*ex plurimis*, sentenze n. 3 del 2021 con allegata ordinanza letta all'udienza del 2 dicembre 2020, n. 134 del 2020, n. 140 del 2018, n. 5 del 2018 con allegata ordinanza letta all'udienza del 21 novembre 2017, n. 170 del 2017 e n. 228 del 2016 con allegata ordinanza letta all'udienza del 20 settembre 2016; ordinanza n. 213 del 2019);

che tale orientamento va tenuto fermo anche dopo le modifiche delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, apportate con la delibera di questa Corte 8 gennaio 2020 (pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 17 del 22 gennaio 2020), non incidendo esse sui requisiti di ammissibilità degli interventi nei giudizi in via principale (sentenza n. 56 del 2020 con allegata ordinanza letta all'udienza del 25 febbraio 2020);

che l'intervento va pertanto dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento spiegato da Fedele De Novellis, Maria Pisani e Cosimo Pisani nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con l'indicato ricorso r.r. n. 4 del 2020.

F.to: Giancarlo Coraggio

T\_210022

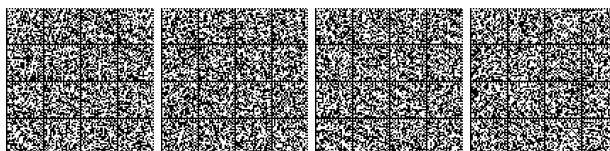
n. 23

*Sentenza 26 gennaio - 17 febbraio 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Appalti pubblici - Norme della Regione Molise - Coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM) - Previsione che l'utilizzo di prodotti privi di OGM costituisce titolo preferenziale per l'aggiudicazione negli appalti di servizi o di forniture di prodotti alimentari e agroalimentari destinati alle attività di ristorazione collettiva - Violazione del divieto comunitario di ostacolare la libera circolazione di OGM - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 12, art. 1, che introduce il comma 2-*bis* all'art. 2 della legge della Regione Molise 12 marzo 2008, n. 7.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 36; Direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, art. 26-*ter*, paragrafo 8.





## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici* :Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 12, recante «Modifica all'art. 2 della Legge Regionale 12 marzo 2008, n. 7 (Disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM))», che aggiunge il comma *2-bis* all'art. 2 della legge della Regione Molise 12 marzo 2008, n. 7, recante «Disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 15-20 gennaio 2020, depositato in cancelleria il 21 gennaio 2020, iscritto al n. 3 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica del 26 gennaio 2021 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Claudia Angiolini per la Regione Molise, in collegamento da remoto ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 26 gennaio 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 15-20 gennaio 2020 e depositato il 21 gennaio 2020 (reg. ric. n. 3 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione - in relazione all'art. 36 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 e all'art. 26-ter, paragrafo 8, della direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio, introdotto dall'art. 1 della direttiva 2015/412/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2015, che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio (Testo rilevante ai fini del *SEE*) - questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 12, recante «Modifica all'art. 2 della Legge Regionale 12 marzo 2008, n. 7 (Disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM))».

1.1.- La disposizione impugnata aggiunge all'art. 2 della legge della Regione Molise 12 marzo 2008, n. 7, recante «Disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM)», il comma *2-bis*, ove si prevede che la Regione «sostiene la fornitura e l'utilizzo dei prodotti provenienti dalla filiera corta e dagli organismi non geneticamente modificati negli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva di scuole di ogni ordine e grado, università, ospedali, luoghi di cura, gestiti da enti pubblici o da soggetti privati convenzionati. Per tale motivo, la fornitura e l'utilizzo di prodotti provenienti dalla filiera corta in misura superiore al 50 per cento oppure l'utilizzo di prodotti non contenenti



organismi geneticamente modificati, pur nel rispetto della normativa statale vigente in materia di contratti pubblici, costituiranno titolo preferenziale per l'aggiudicazione degli appalti di servizi e forniture destinati alle attività di ristorazione collettiva».

2.- Secondo la parte ricorrente, la preferenza accordata ai prodotti provenienti dalla filiera corta, essendo finalizzata a salvaguardare l'ambiente, si potrebbe ritenere compatibile con l'art. 36 TFUE, che lascia impregiudicate le restrizioni alle importazioni giustificate da motivi di «tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali», a cui la salvaguardia dell'ambiente è strettamente connessa (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 292 del 2013).

Risulterebbe invece non compatibile con la normativa europea la restrizione accordata all'utilizzo dei prodotti con organismi geneticamente modificati (OGM), non essendo dimostrabile che essi costituiscano un pericolo per la salute pubblica.

2.1.- Al riguardo, l'art. 26-ter, paragrafo 8, della direttiva 2001/18/CEE, introdotto dall'art. 1 della direttiva 2015/412/UE, dà agli Stati membri la possibilità di limitare o vietare la coltivazione di OGM sul proprio territorio (come effettivamente avvenuto in Italia), ma stabilisce altresì il divieto di ostacolare la libera circolazione degli organismi geneticamente modificati provenienti dagli Stati membri che legittimamente li coltivano.

Per tale motivo, la suddetta preferenza accordata dalla norma in esame ai prodotti senza OGM sarebbe suscettibile di costituire un ostacolo non giustificato alla libera circolazione di tali prodotti e agli scambi intracomunitari, violando così la citata direttiva e l'art. 36 TFUE.

Secondo il costante orientamento della Corte costituzionale, infatti, l'attribuzione di un titolo preferenziale nelle gare d'appalto a coloro che utilizzano prodotti aventi certe caratteristiche, salvo che ciò non sia giustificato ai sensi dell'art. 36 TFUE, costituisce un'illegittima limitazione della concorrenza, integrando una misura ad effetto equivalente ai sensi dell'art. 34 TFUE, in quanto induce gli operatori economici a scegliere l'uso di quei prodotti al fine di avere un vantaggio nell'aggiudicazione, risolvendosi, quindi, in un disincentivo all'utilizzo di altri prodotti (si richiama ancora la sentenza n. 292 del 2013).

D'altronde, sarebbe difficile attribuire alla disposizione regionale una finalità ambientale, posto che la commercializzazione (fase ben diversa dalla coltivazione) dei prodotti contenenti organismi geneticamente modificati avrebbe lo stesso impatto sull'ambiente dei prodotti privi degli stessi.

3.- Con atto depositato il 27 febbraio 2020 si è costituita in giudizio la Regione Molise, chiedendo il rigetto del ricorso.

3.1.- Secondo la difesa regionale l'introduzione di una percentuale massima per l'utilizzo di OGM per l'aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari e agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva non sarebbe restrittiva della concorrenza.

Infatti, i prodotti privi di OGM non esaurirebbero il fabbisogno della ristorazione collettiva, che potrebbe impiegare altri prodotti agroalimentari e, quindi, anche quelli geneticamente trattati. Inoltre, e soprattutto, la disposizione censurata non avrebbe la stessa portata di quella della Regione Puglia, dichiarata incostituzionale con la citata sentenza n. 292 del 2013, che riprende la sentenza n. 209 del 2013, avente a oggetto una legge della Regione Basilicata di simili contenuti, ove si dava priorità all'utilizzo di prodotti dei rispettivi territori regionali, con un evidente favor protezionistico per le produzioni locali.

3.1.1.- In primo luogo, infatti, il legislatore molisano non restringerebbe ai soli prodotti regionali e locali l'approvvigionamento e l'utilizzo di materie prime negli appalti aventi a oggetto la ristorazione collettiva, sicché verrebbe meno il presupposto costituito dal disincentivo per gli imprenditori a impiegare beni non provenienti da una determinata area territoriale.

Inoltre, l'utilizzo di prodotti non contenenti OGM non sarebbe una condizione unica di aggiudicazione, bensì alternativa al ricorso oltre il 50 per cento ai prodotti da filiera corta, poiché le due ipotesi sarebbero disgiunte da un «oppure».

Ulteriormente, nel caso di specie, la preferenza dovrebbe essere considerata non quale condizione di ammissibilità alle procedure di evidenza pubblica e, quindi, una limitazione alla concorrenza, bensì come un'eventuale condizione di punteggio aggiuntivo all'interno di vari criteri (salutistici, qualitativi, ambientali, legati all'esperienza e all'organizzazione), che legittimamente l'aggiudicatario potrebbe introdurre all'interno di un'offerta tecnico-economica articolata.

3.1.2.- In secondo luogo, l'art. 36 TFUE lascerebbe impregiudicate le restrizioni alle importazioni, alle esportazioni e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale.



Da tale prospettiva, l'intervento legislativo della Regione Molise potrebbe ritenersi non lesivo del TFUE, poiché nel patrimonio culturale rientrerebbero senza dubbio anche i processi produttivi tradizionali, specie in seguito alla Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, adottata a Parigi il 17 ottobre 2003 dalla XXXII sessione della Conferenza generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), ratificata e resa esecutiva dalla legge 27 settembre 2007, n. 167, la quale sarebbe integrata con le disposizioni costituzionali e, in particolare, con l'art. 9 Cost. In base all'art. 2, comma 2, lettera d), della Convenzione, infatti, il patrimonio culturale immateriale si manifesta anche nelle cognizioni e nelle prassi relative alla natura e all'universo e, come tale, meriterebbe di essere salvaguardato per garantirne la vitalità.

In tal senso, non potrebbe considerarsi limitativo della libera circolazione delle merci un intervento legislativo rivolto alla salvaguardia e alla valorizzazione dei valori culturali afferenti le conoscenze delle tradizioni e, in generale, i saperi del lavoro connessi alla trasformazione delle materie prime aventi un patrimonio genetico secolare e a processi produttivi originari, intesi quali espressione della cultura tramandata negli anni. Per considerare l'intervento legislativo conforme alla carta costituzionale occorrerebbe tener conto del valore giuridico del cibo in sé considerato, ponendosi l'alimentazione come un valore fondamentale dell'ordinamento e non semplicemente un oggetto di regolazione economica, funzionale alle esigenze del mercato globale. In quest'ottica, il cibo, considerato come un bene primario per l'esistenza umana, avrebbe un valore culturale e istituzionale e, pertanto, diverrebbe fonte sia di diritti soggettivi, sia di doveri e di responsabilità individuali e collettive, nonché di politiche pubbliche coerenti con il suo apprezzamento.

L'intervento legislativo regionale oggetto d'impugnazione, dunque, sarebbe conforme ai principi di libertà di circolazione delle merci e di tutela della concorrenza, perché risulterebbe possibile bilanciare l'utilizzo di prodotti geneticamente modificati e quello di prodotti tradizionali, permettendo l'equo rispetto di tutti i valori costituzionalmente garantiti.

3.2.- Da ultimo, la difesa regionale sottolinea che, sebbene non sia allo stato dimostrabile che gli OGM costituiscono un pericolo per la salute pubblica, nemmeno potrebbe affermarsi il contrario. Né sarebbe del tutto vero che, come asserito dall'Avvocatura generale dello Stato, la commercializzazione degli OGM abbia lo stesso impatto sull'ambiente dei prodotti privi di organismi geneticamente modificati. Infatti, l'agricoltura convenzionale, detentrica di un imponente patrimonio genetico, potrebbe subire una drastica riduzione a causa dei (certamente più potenti) mezzi di distribuzione commerciale degli OGM, con il rischio che possano scomparire specie tipiche della tradizione rurale del nostro Paese.

Pertanto, estendendo le valutazioni sui futuri impatti della legge regionale impugnata e in forza del principio di precauzione, l'introduzione di un equo bilanciamento tra utilizzo di prodotti con e senza OGM permetterebbe di preservare, ancorché indirettamente e cautelativamente, la salute umana e l'ambiente.

4.- In prossimità dell'udienza il Presidente del Consiglio dei ministri ha presentato una memoria tesa a ribadire le conclusioni rassegnate nel ricorso introduttivo.

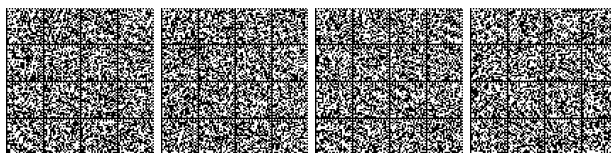
4.1.- In particolare, la difesa statale ritiene non condivisibili le argomentazioni prospettate dalla Regione Molise, secondo cui l'utilizzo di prodotti non contenenti organismi geneticamente modificati non sarebbe una condizione unica di aggiudicazione, bensì alternativa alla somministrazione di prodotti da filiera corta.

L'indebita preferenza comunque accordata ai prodotti non trattati geneticamente, infatti, determinerebbe un'immotivata limitazione della concorrenza, costituendo un'illegittima misura ad effetto equivalente, intesa in senso ampio e fatta coincidere con ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 66 del 2013, che riprende la nozione di misura ad effetto equivalente fornita dalla Corte di giustizia delle Comunità europee nelle sentenze 6 marzo 2003, in causa C-6/2002, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica di Francia, 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania, e 11 luglio 1974, in causa C-8/1974, Dassonville contro Belgio).

Pertanto, anche volendo ritenere che l'intento del legislatore molisano sia soltanto quello di prevedere un punteggio aggiuntivo, si avrebbe comunque un'illegittima restrizione della concorrenza, in quanto i partecipanti alla procedura sarebbero incentivati al soddisfacimento di tale criterio premiale.

Come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, infatti, l'attribuzione di un titolo preferenziale nell'ambito delle procedure a evidenza pubblica ai concorrenti che prediligono l'utilizzo di determinate tipologie di prodotti si risolve in un'illegittima limitazione della concorrenza, atteso che viene disincentivato l'utilizzo dei prodotti aventi caratteristiche opposte o differenti rispetto a quelli che consentirebbero di fruire del vantaggio in sede di aggiudicazione dell'appalto (*ex plurimis*, si richiama la sentenza di questa Corte n. 86 del 2012).

4.2.- Né potrebbe ritenersi, come fa la difesa regionale, che la limitazione alla libera circolazione degli OGM rientrerebbe nell'alveo delle deroghe previste dall'art. 36 TFUE.



Invero, sostenere che l'intervento legislativo sia finalizzato alla salvaguardia e alla valorizzazione dei valori culturali afferenti alle conoscenze delle tradizioni, nonché del know-how relativo alla trasformazione delle materie prime e dei processi produttivi tradizionali, significherebbe attribuire a simili prodotti una sorta di marchio preferenziale. Sarebbe invece incontestabile che la Regione non sia competente a certificare la qualità dei prodotti e che le deroghe previste dall'art. 36 TFUE non rientrino nella disponibilità delle potestà legislative regionali (è richiamata ancora la sentenza n. 86 del 2012).

L'intento perseguito dal legislatore molisano di tutela della salute e dell'ambiente, pertanto, andrebbe considerato lecito e legittimo unicamente per quel che concerne la preferenza accordata ai prodotti della filiera corta, non sussistendo, invece, acclarate evidenze scientifiche circa la presunta nocività degli OGM, sicché la valutazione del rischio non potrebbe fondarsi su considerazioni meramente ipotetiche (così Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 23 settembre 2003, in causa C-192/2001, Commissione delle Comunità europee contro Regno di Danimarca).

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al numero 3 del registro ricorsi 2020, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 12, recante «Modifica dell'art. 2 della Legge Regionale 12 marzo 2008, n. 7 (Disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM))», che aggiunge il comma 2-*bis* all'art. 2 della legge della Regione Molise 12 marzo 2008, n. 7, recante «Disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM)».

1.1.- Tale disposizione prevede che la Regione «sostiene la fornitura e l'utilizzo dei prodotti provenienti dalla filiera corta e dagli organismi non geneticamente modificati negli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva di scuole di ogni ordine e grado, università, ospedali, luoghi di cura, gestiti da enti pubblici o da soggetti privati convenzionati. Per tale motivo, la fornitura e l'utilizzo di prodotti provenienti dalla filiera corta in misura superiore al 50 per cento oppure l'utilizzo di prodotti non contenenti organismi geneticamente modificati, pur nel rispetto della normativa statale vigente in materia di contratti pubblici, costituiranno titolo preferenziale per l'aggiudicazione degli appalti di servizi e forniture destinati alle attività di ristorazione collettiva».

2.- Secondo lo Stato le norme impuginate violerebbero l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 36 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 e all'art. 26-*ter*, paragrafo 8, della direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio, introdotto dall'art. 1 della direttiva 2015/412/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2015, che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio (Testo rilevante ai fini del *SEE*).

2.1.- La preferenza accordata ai prodotti non contenenti organismi geneticamente modificati, in particolare, sarebbe infatti suscettibile di costituire un ostacolo non giustificato alla libera circolazione di questi ultimi e agli scambi intra-comunitari, in assenza di un dimostrato pregiudizio per la salute pubblica e di una finalità ambientale della restrizione, tenuto conto che la commercializzazione dei prodotti contenenti organismi geneticamente modificati (OGM) avrebbe lo stesso impatto sull'ambiente della commercializzazione di quelli che ne sono privi.

3.- Va innanzi tutto precisato che l'art. 1 della legge reg. Molise n. 12 del 2019, oggetto di censura, indica l'utilizzo di prodotti privi di OGM quale titolo preferenziale, in alternativa all'utilizzo di oltre il cinquanta per cento di prodotti provenienti da filiera corta - a cui solo si riferisce il tetto percentuale, a differenza di quanto in alcuni passaggi pare argomentare la difesa regionale - per l'aggiudicazione degli appalti di servizi e forniture destinati alle attività di ristorazione collettiva.

Sebbene la parte ricorrente chieda l'integrale caducazione di tale disposizione, le censure vertono interamente sulla previsione del criterio preferenziale per l'utilizzo di prodotti non contenenti OGM, non sulla preferenza riconosciuta per la somministrazione oltre il cinquanta per cento di prodotti provenienti da filiera corta, di cui, anzi, la difesa statale afferma in via di principio l'ammissibilità.

Pertanto, l'esame della questione di legittimità costituzionale deve essere limitata a quelle parti della disposizione impugnata concernenti gli organismi geneticamente modificati.



4.- La questione è fondata.

4.1.- L'art. 22 della direttiva 2001/18/CEE, come modificata dalla direttiva 2015/412/UE, stabilisce che «gli Stati membri non possono vietare, limitare o impedire l'immissione in commercio di OGM, come tali o contenuti in prodotti, conformi ai requisiti» previsti dal diritto europeo.

Il successivo art. 23 attribuisce sì agli Stati membri il potere di limitarne o vietarne temporaneamente la vendita o l'utilizzo in commercio, ma solo qualora «uno Stato membro, sulla base di nuove o ulteriori informazioni divenute disponibili dopo la data dell'autorizzazione e che riguardino la valutazione di rischi ambientali o una nuova valutazione delle informazioni esistenti basata su nuove o supplementari conoscenze scientifiche, abbia fondati motivi di ritenere che un OGM come tale o contenuto in un prodotto debitamente notificato e autorizzato per iscritto in base alla presente direttiva rappresenti un rischio per la salute umana o l'ambiente»; in tal caso, inoltre, lo Stato membro deve informare immediatamente la Commissione europea e gli altri Stati, motivando la propria scelta, sulla quale è adottata una decisione della stessa Commissione.

L'art. 26-ter, infine, prevede i casi in cui è possibile chiedere la limitazione o il divieto di coltivazione di OGM autorizzati, in base a peculiari esigenze ambientali, economiche e territoriali, stabilendo in ogni caso al paragrafo 8 che le conseguenti misure «non incidono sulla libera circolazione degli OGM autorizzati, come tali o contenuti in prodotti».

Come già chiarito da questa Corte, la direttiva 2001/18/CE costituisce «il testo normativo fondamentale» per quanto concerne l'immissione in commercio degli alimenti contenenti organismi geneticamente modificati, nonché i relativi limiti ammissibili (sentenza n. 116 del 2006; in senso analogo, sentenza n. 150 del 2005).

4.2.- Ciò premesso, risulta evidente che l'intervento legislativo regionale, sebbene in via indiretta, reca una limitazione alla libera circolazione degli OGM autorizzati in conformità al diritto europeo.

Infatti, pur considerando che il legislatore molisano ha previsto non un divieto alla somministrazione di prodotti contenenti OGM, bensì un criterio di punteggio aggiuntivo agli ulteriori criteri già fissati per l'aggiudicazione del servizio di ristorazione collettiva, è indubbio che i partecipanti alla procedura sarebbero comunque incentivati al soddisfacimento di tale criterio aggiuntivo.

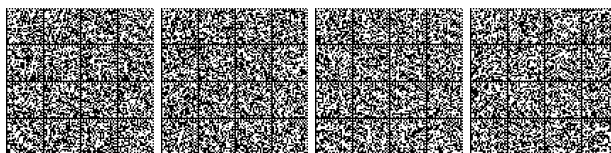
In tal senso, il fatto che gli alimenti non trattati geneticamente non esaurirebbero il fabbisogno della ristorazione collettiva, come asserito dalla difesa regionale, non pare dirimente, atteso che le norme impugnate comportano in ogni caso un ostacolo alla libera circolazione degli OGM, anche se non tale da impedirne la commercializzazione (in tal senso si veda la sentenza n. 292 del 2013).

4.3.- Né per giustificare tale limitazione può farsi appello alle deroghe consentite dall'art. 26-ter della direttiva 2001/18/CE - che concernono le restrizioni alla coltivazione, mentre nel caso di specie vengono in gioco limiti alla circolazione - e neppure a quelle di cui all'art. 23 della medesima direttiva. Da un lato, infatti, non vi sono accertate evidenze scientifiche circa la presunta nocività degli OGM, fondandosi la valutazione del rischio argomentata dalla difesa regionale su considerazioni meramente ipotetiche (si veda, in tal senso, Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 23 settembre 2003, in causa C-192/2001, Commissione delle Comunità europee contro Regno di Danimarca). Dall'altro lato, le restrizioni consentite dalle norme europee hanno carattere temporaneo, richiedono una decisione motivata dello Stato membro e una valutazione della Commissione europea (per cui si veda Corte di giustizia della Comunità europea, sentenza 16 luglio 2009, in causa C-165/08, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica di Polonia). Elementi, questi, tutti assenti nel caso di specie, in cui si prevede soltanto una misura volta a penalizzare il ricorso agli alimenti contenenti OGM.

4.4.- Le disposizioni impugnate non possono essere giustificate, come invece asserisce la difesa della Regione Molise, neanche sulla base dell'art. 36 TFUE, che consente agli Stati membri di apporre limiti alle importazioni giustificati da motivi, tra l'altro, di tutela della salute e di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale.

In primo luogo, come già sottolineato, le ragioni di tutela della salute sono fondate su valutazioni del tutto ipotetiche, ivi incluso il possibile pregiudizio alle colture tradizionali causato dalla diffusione degli OGM, che avverrebbe con mezzi di distribuzione commerciale ritenuti più potenti e quindi più efficaci.

In secondo luogo, non può essere accolto l'argomento secondo cui l'intervento legislativo oggetto di censura sarebbe legittimo in quanto recante misure a tutela del patrimonio culturale. Secondo tale argomento la tutela comprenderebbe anche i processi produttivi e il patrimonio genetico del cibo, la cui valorizzazione troverebbe specifica protezione anche in ambito sovranazionale, in specie nella Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, adottata a Parigi il 17 ottobre 2003 dalla XXXII sessione della Conferenza generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), ratificata e resa esecutiva dalla legge 27 settembre 2007, n. 167.



A parte il fatto che le disposizioni impugnate riservano un trattamento peggiore agli OGM ma non proteggono per ciò stesso i prodotti e i processi produttivi tradizionali, la tutela del patrimonio culturale italiano, ivi compreso quello immateriale attinente agli alimenti, si ascrive alla potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. ed eccede, quindi, le competenze regionali.

Quanto previsto dall'art. 1 della legge reg. Molise n. 12 del 2019, in conclusione, oltre a determinare una violazione della direttiva 2001/18/CE, si risolve altresì in una misura ad effetto equivalente ai sensi dell'art. 34 TFUE, intesa quale normativa idonea a ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari (si vedano le sentenze di questa Corte n. 66 del 2013 e n. 191 del 2012).

4.5.- Alla luce di quanto sopra, nondimeno, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 12 del 2019, che introduce l'art. 2, comma 2-bis, della legge reg. Molise n. 7 del 2008, deve essere limitata alle parole «e dagli organismi non geneticamente modificati» e «oppure l'utilizzo di prodotti non contenenti organismi geneticamente modificati».

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 12, recante «Modifica dell'art. 2 della Legge Regionale 12 marzo 2008, n. 7 (Disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM))», che aggiunge il comma 2-bis all'art. 2 della legge della Regione Molise 12 marzo 2008, n. 7, recante «Disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM))», limitatamente alle parole «e dagli organismi non geneticamente modificati» e «oppure l'utilizzo di prodotti non contenenti organismi geneticamente modificati».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 febbraio 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210023

N. 24

*Ordinanza 10 - 18 febbraio 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Contraddittorio davanti alla Corte costituzionale - Intervento di FEDERBINGO (Federazione italiana dei concessionari dei giochi bingo) nei giudizi in via incidentale - Richiesta tardiva - Difetto di titolarità di un interesse qualificato - Inammissibilità degli interventi.**

- Legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 1047.
- Costituzione, artt. 3, 11, 41 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 16, 20 e 21.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici* :Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1047, lettere *a*) e *b*), 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), modificativo dell'art. 1, comma 636, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, con due ordinanze del 26 marzo 2019, rispettivamente iscritte ai numeri 99 e 100 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione di Play Game srl, di Play Line srl, di B.E. srl e Coral srl, di M. S. e Bingo srl, dell'Associazione concessionari bingo (ASCOB), nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

visti gli atti di intervento, la richiesta di accesso agli atti del fascicolo processuale, nonché la memoria depositata il 2 febbraio 2021, della FEDERBINGO - Federazione italiana dei concessionari dei giochi bingo;

udito nella camera di consiglio del 10 febbraio 2021 il Giudice relatore Giuliano Amato;

deliberato nella camera di consiglio del 10 febbraio 2021.

Ritenuto che, con due ordinanze di analogo tenore, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 41, nonché 11 e 117, primo comma, della Costituzione - questi ultimi due in relazione agli artt. 16, 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 - questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1047, 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);

che, nel modificare l'art. 1, comma 636, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», la disposizione censurata, alla lettera *a*), differisce al 30 settembre 2018 il termine entro il quale l'Agenzia delle dogane e dei monopoli procede alla gara per la riattribuzione delle concessioni del gioco del bingo e, al contempo, alla lettera *b*), eleva gli importi dovuti dai concessionari, operanti in regime di proroga tecnica, a euro 7.500 per ogni mese o frazione di mese superiore ai quindici giorni, e a euro 3.500 per ogni frazione di mese inferiore ai quindici giorni;

che, ad avviso del TAR Lazio, questa disposizione violerebbe, in primo luogo, l'art. 3 Cost., per il carattere irragionevole e sproporzionato dell'aumento di quanto dovuto dai concessionari in regime di proroga tecnica, disposto in mancanza di alcuna indagine in ordine all'effettiva sostenibilità di tale onere e senza una correlazione con la cifra da porre a base d'asta per le nuove gare;

che la disposizione censurata si porrebbe in contrasto, altresì, con l'art. 41 Cost., poiché l'ulteriore protrarsi della proroga tecnica, in corso dal 2013, di fatto senza una precisa delimitazione temporale, priverebbe gli operatori della possibilità di valutare la convenienza economica della scelta, data l'incertezza circa l'avvio della nuova gara;

che, infine, sarebbero violati gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione, sia ai principi di uguaglianza davanti alla legge e di non discriminazione, di cui agli artt. 20 e 21 CDFUE, sia al riconoscimento della libertà di impresa, di cui all'art. 16 della stessa CDFUE;

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



che, con atti rispettivamente depositati in ciascuno dei giudizi il 20 gennaio 2021, è intervenuta ad adiuvandum la FEDERBINGO - Federazione italiana dei concessionari dei giochi bingo - assumendo di essere portatrice di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto dedotto in giudizio;

che negli stessi atti di intervento la FEDERBINGO ha chiesto, previa decisione di questa Corte sull'ammissibilità del proprio intervento in giudizio, di prendere visione e trarre copia degli atti processuali, ai sensi dell'art. 4-bis delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

che con provvedimento del 26 gennaio 2021, notificato alle parti, è stata fissata la camera di consiglio del 10 febbraio 2021 per la trattazione relativa alla decisione sull'ammissibilità degli atti di intervento della FEDERBINGO.

Considerato che gli interventi ad adiuvandum spiegati da FEDERBINGO - Federazione italiana dei concessionari dei giochi bingo - devono essere dichiarati inammissibili;

che gli artt. 4 e 4-bis delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale - come modificate dalla delibera di questa Corte in sede non giurisdizionale dell'8 gennaio 2020, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, serie generale, del 22 gennaio 2020, ed entrata in vigore il giorno successivo alla suddetta pubblicazione, ai sensi dell'art. 8 della medesima delibera - disciplinano le modalità di intervento nel giudizio costituzionale di soggetti diversi dalle parti del giudizio *a quo*;

che, ai sensi dell'art. 4-bis, comma 2, delle Norme integrative, ove l'interveniente, come nel caso di specie, faccia istanza di accesso agli atti processuali, questa Corte decide sull'ammissibilità dell'intervento con deliberazione da assumere in camera di consiglio;

che, ai sensi dell'art. 4, comma 4, delle Norme integrative, l'atto di intervento «deve essere depositato non oltre venti giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dell'atto introduttivo del giudizio»; questo termine ha natura perentoria e non ordinatoria, con la conseguenza che l'intervento operato dopo la scadenza è inammissibile (*ex plurimis*, sentenze n. 81 del 2018 con allegata ordinanza letta all'udienza del 20 marzo 2018, n. 242 del 2016, n. 303 del 2010, n. 263 e n. 215 del 2009, n. 190 del 2006; ordinanza n. 195 del 2016);

che, nel caso in esame, le ordinanze di rimessione n. 99 e n. 100 del 2019 sono state pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* n. 27, prima serie speciale, del 3 luglio 2019, ma l'intervento è stato depositato il 20 gennaio 2021, quindi ben oltre il menzionato termine stabilito dall'art. 4, comma 4, delle Norme integrative;

che, d'altra parte, non ricorrono i presupposti per la rimessione in termini invocata dalla difesa della FEDERBINGO, facendo leva sulle sopravvenute modifiche delle Norme integrative, concernenti anche l'art. 4;

che le richiamate modifiche, infatti, non hanno riguardato il termine di costituzione dell'interveniente, che è rimasto immutato rispetto alla precedente disciplina;

che, inoltre, l'intervento in giudizio della FEDERBINGO è inammissibile anche sotto un ulteriore profilo;

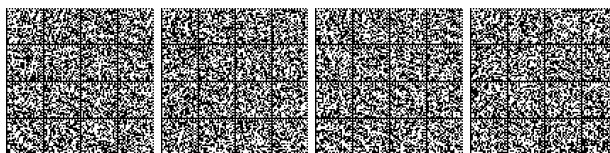
che, ai sensi dell'art. 4, comma 7, delle Norme integrative, «[n]ei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio»;

che, come già rilevato nelle ordinanze n. 202, n. 111 e n. 37 del 2020, tale disposizione ha recepito la costante giurisprudenza di questa Corte in ordine all'ammissibilità dell'intervento spiegato nei giudizi in via incidentale da soggetti diversi dalle parti del giudizio principale;

che, in base a detta giurisprudenza, i soggetti che non sono parti del giudizio *a quo* possono intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale solo ove siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, e non di un interesse semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, sentenze n. 158 del 2020 con allegata ordinanza letta all'udienza del 10 giugno 2020, n. 119 del 2020, n. 30 del 2020 con allegata ordinanza letta all'udienza del 15 gennaio 2020, n. 159 e n. 98 del 2019, n. 217, n. 180 e n. 77 del 2018, n. 70 e n. 33 del 2015);

che, nel caso in esame, la FEDERBINGO, oltre a non essere parte dei giudizi principali, non è titolare di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, che ne legittimi l'intervento, atteso che essa non vanta una posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale, bensì un mero, indiretto e più generale, interesse connesso agli scopi statuari di tutela degli interessi economici e professionali dei propri iscritti;

che, pertanto, gli interventi della FEDERBINGO devono essere dichiarati inammissibili anche per questo ulteriore e concorrente motivo.





PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili gli interventi della FEDERBINGO - Federazione italiana dei concessionari dei giochi bingo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*Giuliano AMATO, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 18 febbraio 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210024

n. 25

*Sentenza 27 gennaio - 22 febbraio 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Personale eccedente dell'Istituto incremento ippico per la Sicilia - Ricollocazione mediante accordo di mobilità - Gestione delle eccedenze di personale attraverso l'istituto del distacco - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**

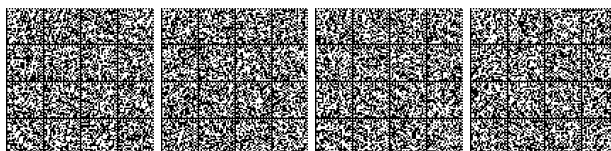
**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Ripiano del deficit finanziario degli istituti autonomi delle case popolari (IACP) - Autorizzazione a utilizzare, a titolo di anticipazione di liquidità, le somme derivanti dalle economie di finanziamenti e cessione non vincolate da programmazione, nonché i proventi delle cessioni degli immobili non residenziali, con obbligo di reintegro - Proroga al 31 dicembre 2019 - Violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Misure di sostegno ai lavoratori socialmente utili (LSU) fuoriusciti dalla società Almviva - Possibile loro reinserimento nella procedura di assegnazione in utilizzazione in attività socialmente utili, in alternativa alla erogazione del beneficio economico gravante sul Fondo unico per il precariato - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e del principio del pubblico concorso - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Estensione ai lavoratori socialmente utili (LSU) degli enti sottoposti a tutela e vigilanza della Regione e delle Camere di commercio delle procedure di stabilizzazione del precariato nelle pubbliche amministrazioni - Collegata clausola di invarianza finanziaria - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Inammissibilità della questione.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Clausole di invarianza finanziaria - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dell'obbligo di copertura delle spese - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge della Regione Siciliana 16 ottobre 2019, n. 17, artt. 2, commi 7 e 8, 8, 13, commi 1 e 2, e 15, commi 3 e 4.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, 97, quarto comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo; statuto della Regione Siciliana, artt. 14 e 17.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 7 e 8; 8; 13, commi 1 e 2; 15, commi 3 e 4; 2, comma 9; 5; 12; 25 e 27 della legge della Regione Siciliana 16 ottobre 2019, n. 17 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di attività produttive, lavoro, territorio e ambiente, istruzione e formazione professionale, attività culturali, sanità. Disposizioni varie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 17-23 dicembre 2019, depositato in cancelleria il 24 dicembre 2019 ed iscritto al n. 114 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 26 gennaio 2021 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri, l'avvocato Gabriella Gulì per la Regione Siciliana, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 27 gennaio 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso depositato il 24 dicembre 2019 e iscritto al n. 114 del registro ricorsi per l'anno 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 7 e 8; 8; 13, commi 1 e 2; 15, commi 3 e 4; 2 (comma 9); 5; 12; 22; 25 e 27 della legge della Regione Siciliana 16 ottobre 2019, n. 17 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di attività produttive, lavoro, territorio e ambiente, istruzione e formazione professionale, attività culturali, sanità. Disposizioni varie).

1.1.- Il ricorrente osserva, nel primo motivo di ricorso, che l'art. 2 (Rimodulazione pianta organica dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia) disciplina un processo di rimodulazione, in senso riduttivo, della dotazione organica dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia, secondo le previsioni dell'art. 33 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), normativa direttamente applicabile al personale della Regione e degli enti da essa vigilati in base all'art. 23 della legge della Regione Siciliana 15 maggio 2000, n. 10 (Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana. Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali. Istituzione dello Sportello unico per le attività produttive. Disposizioni in materia di protezione civile. Norme in materia di pensionamento).

In particolare, nel ricorso si afferma che i commi 7 ed 8 dell'art. 2 della legge reg. Siciliana citata recano una disciplina in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Quanto alla prima disposizione censurata, il ricorrente afferma che la norma regionale - nel prevedere che nell'accordo di mobilità, di cui al precedente comma 6, è disciplinata anche la copertura dei posti vacanti all'esito della riduzione della dotazione organica - viola l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia «ordinamento civile» e, quindi, i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile, quali quelli di impiego pubblico privatizzato.



Secondo il ricorrente, infatti, la possibilità di regolare la copertura dei posti risultati vacanti all'esito della nuova dotazione organica in sede di accordo di mobilità, non troverebbe riscontro nell'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001.

In relazione, poi, alla seconda disposizione impugnata, il ricorrente rileva come essa tratti congiuntamente la gestione delle eccedenze e delle carenze di personale dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia, prevedendo il ricorso al distacco, istituito disciplinato dall'art. 62 del Contratto collettivo regionale di lavoro (CCRL), secondo cui l'amministrazione di appartenenza del personale distaccato resta responsabile del trattamento economico e normativo a favore del lavoratore.

La norma censurata, dunque, nel prevedere il distacco quale strumento di gestione dell'eccedenza di personale, detterebbe disposizioni ulteriori che non trovano riscontro nell'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Osserva al riguardo il ricorrente che la disposizione statale indicata non contempla l'eventualità del distacco, ma prevede la risoluzione del rapporto, nel caso sussistano i presupposti per il pensionamento ovvero il ricorso a procedure di mobilità.

1.2.- Con il secondo motivo di ricorso il ricorrente censura, poi, l'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., e in quanto «eccede le competenze attribuite alla Regione dagli artt. 14 e 17 dello Statuto di autonomia».

In particolare, la disposizione impugnata dispone testualmente: «Al comma 1 dell'articolo 79 della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, le parole “31 dicembre 2018” sono sostituite dalle parole “31 dicembre 2019”». Pertanto, a seguito di tale modifica, l'art. 79 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale) prevede la proroga al 31 dicembre 2019 della possibilità di utilizzo da parte degli Istituti autonomi case popolari (IACP) della Sicilia «a titolo esclusivo di anticipazione di liquidità», delle somme derivanti «dalle economie di finanziamenti e cessione di cui alla legge 24 dicembre 1993, n. 560», ancorché non vincolate da programmazione e a condizione che tali debiti maturati risultino iscritti in bilancio, nonché con obbligo di reintegro, ai fini del ripianamento delle situazioni debitorie degli stessi Istituti.

Tale disposizione non risulterebbe in linea con le norme introdotte dall'art. 3, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, in legge 23 maggio 2014, n. 80, il quale dispone che «[l]e risorse derivanti dalle alienazioni devono essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente».

In particolare, il ricorrente evidenzia che la norma censurata che consente agli enti di gestione di destinare parte dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a un diverso fine, invade la competenza concorrente dello Stato nella materia «coordinamento della finanza pubblica», ponendosi così in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al principio fondamentale nella «materia “coordinamento della finanza pubblica”» di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 47 del 2014; eccede, inoltre, dalle «competenze attribuite alla Regione dagli artt. 14 e 17 dello Statuto di autonomia».

1.3.- Con il terzo motivo il ricorrente censura, inoltre, l'art. 13, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019 per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost, in relazione all'art. 4, commi 6, 7, 8, 9 e 9-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito in legge 30 ottobre 2013, n. 125.

Le disposizioni censurate prevedono provvedimenti in favore dei lavoratori socialmente utili (LSU) della società Almoviva Contact spa.

In particolare, il ricorrente afferma che l'impugnato comma 1, nel prevedere l'inserimento, all'art. 20 della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale), dopo le parole «31 dicembre 2013», della locuzione «, ovvero in alternativa, si applica l'articolo 30 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5», determinerebbe l'applicazione, ai lavoratori già destinatari del regime transitorio dei lavori socialmente utili, assunti presso la società Almoviva Contact spa, nel numero residuo di 149 soggetti, della disciplina di cui all'art. 30 della legge della Regione Siciliana 28 gennaio 2014, n. 5 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale).

Attraverso tale modifica, si estenderebbe il regime della stabilizzazione di cui all'art. 30 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014, che recepisce la normativa statale di cui all'art. 4, commi 6, 7, 8 e 9 del d.l. n. 101 del 2013, ai lavoratori socialmente utili o di pubblica utilità assunti presso la società Almoviva Contact spa, già destinatari dei benefici di cui all'art. 2, comma 5, della legge della Regione Siciliana 1° febbraio 2006, n. 4 (Riproposizione di norme in materia di consorzi di bonifica e di personale), per il caso di crisi aziendali, di area o di settore.



Tale estensione, secondo il ricorrente, si porrebbe in contrasto con le citate disposizioni di cui al d.l. n. 101 del 2013, e dunque, con l'art. 117, secondo comma, lettera 1), Cost.

Secondo il ricorrente, la disposizione in esame, contrasterebbe anche con il principio del pubblico concorso sancito dall'art. 97, quarto comma, Cost., quale canale di accesso ordinario agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni.

Il ricorrente, poi, estende la stessa censura anche al successivo comma 2, il quale stabilisce che il comma 1 dell'art. 20 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, «nei limiti numerici ivi previsti, trova applicazione anche in favore dei lavoratori già destinatari del regime transitorio dei lavori socialmente utili, assunti presso la Società Almamiva Contact spa e transitati alla Società Exprivia Projects srl».

1.4.- Il ricorrente censura, con il quarto e ultimo motivo, l'art. 15, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera 1), Cost., in relazione agli artt. 4, comma 8, del d.l. n. 101 del 2013 e 20, comma 14, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (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).

Il ricorrente afferma che la disposizione censurata, laddove prevede l'applicazione al personale inserito negli elenchi di cui comma 1 dell'art. 30 della legge reg. n. 5 del 2014 (ovvero ai cosiddetti lavoratori LSU e LPU) degli enti sottoposti a tutela e vigilanza della Regione e delle Camere di commercio, mediante le risorse assegnate dalla normativa vigente, del regime di cui al comma 6 dell'art. 26 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 (che a sua volta recepisce quanto disposto dall'art. 20, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 in materia di stabilizzazione dei lavoratori a tempo determinato o con contratto di lavoro flessibile), effettua un'estensione impropria dell'ambito soggettivo di applicazione del predetto art. 20, commi 1 e 2, ai lavoratori socialmente utili o impiegati in attività di pubblica utilità, per i quali è, invece, prevista un'apposita procedura di stabilizzazione.

1.5.- Nel corpo del ricorso, ancorché non evidenziato come distinto motivo, vi è anche una censura ulteriore che investe gli artt. 2, comma 9, 5, 12, 22, 25 e 27 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019.

Il ricorrente pone in evidenza che essi prevedono clausole di invarianza finanziaria volte a specificare che dall'attuazione delle disposizioni ivi recate non derivano nuovi oneri a carico della finanza pubblica e che tutte le strutture regionali interessate provvedono ai relativi adempimenti nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

A tal riguardo, nel ricorso si osserva che la legge non risulta corredata della relazione tecnica prevista dall'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), e che deve indicare, nel dettaglio, le ragioni dell'invarianza degli effetti legislativi sui saldi della finanza regionale.

In particolare, il comma 6-bis del suddetto art. 17 impone anche al legislatore regionale, di corredare dette clausole di una relazione tecnica che riporti la valutazione degli effetti, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza, l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione.

Ad avviso del ricorrente, infatti, la relazione tecnica assume un rilievo non solo illustrativo, bensì dimostrativo del rispetto, da parte del nuovo provvedimento legislativo, del parametro costituzionale sulla copertura finanziaria degli oneri, con la conseguenza che la declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura, risultando evidente che la previsione di una clausola di invarianza finanziaria non debba risolversi in mera clausola di stile (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 18 del 2013).

Pertanto, in assenza di elementi idonei a suffragare le suddette clausole di invarianza finanziaria, il ricorrente afferma che le citate disposizioni violano l'art. 81, terzo comma, Cost., che trova specifica declinazione nel richiamato art. 17 della legge n. 196 del 2009.

2.- Con atto depositato in data 4 febbraio 2020, si è costituita nel presente giudizio la Regione Siciliana che ha, in primo luogo, eccepito l'inammissibilità delle questioni di costituzionalità per non avere il ricorrente tenuto in conto, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, le competenze statutarie della Regione (sono evocate le sentenze n. 109 del 2018 e n. 52 del 2017).

In particolare, la difesa regionale ha posto in rilievo come il requisito di ammissibilità non può dirsi soddisfatto dal contesto del ricorso, il quale non contiene alcuna indicazione, neppure sintetica, in ordine alla estraneità della materia/e disciplinata/e dalle disposizioni impugnate dalla sfera di attribuzioni stabilite dallo statuto, né l'evocazione, pur non diffusamente argomentata, dei limiti di competenza in esso fissati.



2.1.- Nel merito, quanto alla questione concernente i commi 7 e 8 dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, afferma che il rinvio operato dal comma 7 all'accordo di mobilità finalizzato a colmare le carenze di personale risponde alle finalità stesse dell'accordo tra amministrazioni, così come disciplinato in sede statale; ed inoltre pone in evidenza come a fronte di una amministrazione che si fa parte di un accordo per ricollocare personale in eccedenza, debba essercene un'altra con vacanze in organico.

Ad avviso della resistente, dunque, la disposizione in questione «autorizza la conclusione di accordi di mobilità, sia per ricollocare le eccedenze in altre amministrazioni (comma 6), sia per acquisire personale in mobilità da altre amministrazioni (comma 7)».

In particolare, la Regione osserva che a seguito della riduzione complessiva del personale, conseguente alla rimodulazione della pianta organica dell'ente in questione è risultata una carenza di dipendenti con qualifica di operatori e collaboratori che, invece di essere colmata con nuove assunzioni, viene coperta ricorrendo all'accordo di mobilità con invarianza della spesa come previsto dal comma 9 dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019.

La disposizione censurata applicherebbe, dunque, l'art. 33, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001 e non sarebbe in contrasto con esso.

Quanto al comma 8 dell'art. 2 della legge reg. Siciliana impugnata, la difesa regionale osserva altresì che la previsione secondo cui le eccedenze e le carenze di personale scaturenti dalla nuova dotazione organica possono essere regolate attraverso il ricorso all'istituto del distacco, ai sensi dell'art. 62 del CCRL e mutuato dall'art. 30 del 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), si pone in una ottica di risparmio di spesa.

Il fatto che l'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001 regolamenti la gestione di eccedenze del personale attraverso gli istituti ivi contemplati, non determinerebbe l'illegittimità di una norma regionale che nel prevedere forme di assegnazione temporanea di lavoratori rinvia ad altri istituti, pure disciplinati dal legislatore statale e dalla contrattazione collettiva.

2.2.- Passando, poi, alle censure rivolte nei confronti dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, la difesa regionale osserva che il contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., è soltanto indicato, e non vi è alcuna argomentazione di tale censura che, pertanto, dovrebbe essere dichiarata inammissibile.

Quanto alla violazione del principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 47 del 2014, la Regione rileva come il ricorrente muova da un'erronea interpretazione della norma in esame, circostanza che dà conto, altresì, del perché la disposizione che l'art. 8 della legge reg. Siciliana citata si limita a prorogare, non è mai stata impugnata.

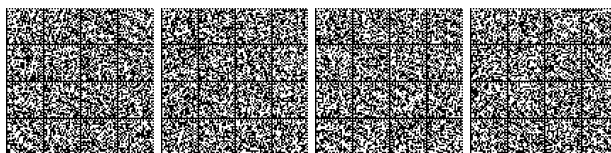
Diversamente da quanto asserito dal ricorrente, la difesa regionale osserva che l'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, non viola il disposto dell'art. 3 del d.lgs. n. 47 del 2014, in quanto disciplina una fattispecie diversa. La disposizione statale, infatti, dispone l'esclusiva destinazione (finale) delle risorse derivanti da detta alienazione ad un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria.

L'intervento normativo regionale censurato, invece, non comporterebbe alcuna definitiva destinazione di tali risorse, in quanto l'utilizzabilità per ripianare i debiti pregressi è consentita agli IACP a titolo di anticipazione di liquidità.

La difesa regionale rileva che il provvisorio utilizzo non distrae le somme in questione dalla destinazione imposta dal legislatore statale e ciò risulterebbe dal procedimento espressamente dettato dall'art. 79 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 che al comma 2 dispone l'obbligo da parte dell'ente beneficiario «al reintegro della somma autorizzata a titolo di anticipazione di liquidità, secondo il piano di rientro nella stessa contenuto, mediante l'utilizzo dei fondi di parte corrente».

Pertanto, ad avviso della resistente, l'utilizzo temporaneo non pregiudica in alcun modo la destinazione finale delle somme, in ossequio al disposto legislativo di cui all'art. 3, comma 1, del d.l. n. 47 del 2014, con ciò non determinando alcuna violazione costituzionale.

2.3.- Con riferimento, poi, alle censure mosse nei confronti dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, la Regione resistente osserva che attraverso l'art. 20 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, il legislatore è intervenuto a tutela di una compagine di lavoratori, già facenti parte del regime transitorio ed in quanto tali «assunti/stabilizzati» dalla società Almagiva, al profilarsi di una situazione di crisi che ha determinato, nell'anno immediatamente successivo, l'istituzione di un tavolo tecnico regionale con la partecipazione delle parti sociali, del Dipartimento lavoro e del Dipartimento attività produttive.



Nel 2017, pertanto, il legislatore regionale ha inteso garantire ai lavoratori della società Almaviva provenienti dal regime transitorio una forma di tutela consistente nel fare rivivere gli effetti della precedente legge regionale n. 4 del 2006, in virtù della quale ai soggetti in argomento, allora LSU, è stata garantita una nuova possibile stabilizzazione con la previsione di un ulteriore contributo che veniva riconosciuto al datore di lavoro che assumeva. Detta misura di tutela sarebbe stata, evidentemente, attivata solo al sopraggiungere di una cessazione del rapporto di lavoro per licenziamento da parte della società Almaviva.

In particolare, la resistente ha osservato come la situazione di crisi economica, finanziaria e sociale della Regione Siciliana non ha, però, consentito alcuna individuazione di datori di lavoro disposti alla assunzione degli indicati lavoratori, nonostante la possibile fruizione del contributo a valere sulle risorse così come individuate dallo stesso art. 20 sopra menzionato (fondo ex art. 30, comma 9, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014).

Inoltre, la difesa regionale dà atto che i lavori del tavolo tecnico sono proseguiti fino all'attivazione della procedura di licenziamento collettivo e a fronte di ciò il tavolo tecnico ha convenuto sulla possibile estensibilità degli effetti del citato art. 20 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017. Nella stessa sede è stata, nel contempo, evidenziata l'impossibilità dell'applicazione della legge reg. Siciliana n. 4 del 2006 e, nella considerazione della inderogabilità dei licenziamenti, è stato convenuto con le organizzazioni sindacali di richiedere la disponibilità dei lavoratori licenziandi ad un reinserimento nel bacino di cui all'art. 30 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014 a valere sulle risorse del bilancio regionale.

Conseguentemente, presso il competente Servizio centro per l'impiego di Palermo, sono stati sottoscritti gli accordi con le OO.SS. e i singoli lavoratori (per un numero di 92 unità) per il reinserimento nell'elenco di cui all'art. 30 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014.

Quindi, ad avviso della Regione, il processo di assegnazione in utilizzazione non comporta l'instaurazione di alcun rapporto di lavoro in quanto rimane nell'alveo dei lavori socialmente utili.

Analoghe considerazioni sono, poi, svolte dalla difesa regionale, in relazione al comma 2 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, in quanto nel numero complessivo di 149 lavoratori già facenti parte del regime transitorio disciplinati dall'art. 20 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, rientrano anche alcuni lavoratori che, sebbene a suo tempo assunti e/o stabilizzati dalla società Almaviva, sono stati poi dalla detta società trasferiti alla società Exprivia Projects srl.

Per effetto di tali norme, ad avviso della difesa regionale, la disposizione impugnata non procede ad alcun processo di stabilizzazione bensì ad un rinnovato utilizzo in attività socialmente utili.

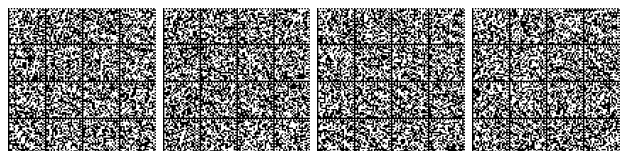
2.4.- Per quanto concerne, poi, le censure relative all'art. 15, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, la resistente osserva che nell'elenco di cui all'art. 30 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014, in attuazione del comma 8, del d.l. n. 101 del 2013, sono stati inseriti i soggetti di cui all'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81 (Integrazioni e modifiche della disciplina dei lavori socialmente utili, a norma dell'articolo 45, comma 2, della L. 17 maggio 1999, n. 144), e di cui all'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 280 (Attuazione della delega conferita dall'articolo 26 della L. 24 giugno 1997, n. 196 in materia di interventi a favore di giovani inoccupati nel Mezzogiorno), come recepito dall'art. 4 della legge della Regione Siciliana 26 novembre 2000, n. 24 (Disposizioni per l'inserimento lavorativo dei soggetti utilizzati nei lavori socialmente utili. Norme urgenti in materia di lavoro ed istituzione del Fondo regionale per l'occupazione dei disabili).

Si tratta di soggetti utilizzati presso gli enti locali e presso enti diversi quali le Aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP), gli enti sottoposti a controllo e tutela della Regione e le Camere di commercio. In virtù di tale inserimento nell'elenco, è stata garantita annualmente la prosecuzione delle attività socialmente utili anche presso enti diversi dagli enti locali, così come la proroga dei contratti a termine, ai sensi degli artt. 3, comma 9, e 4, comma 1, della legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2016, n. 27 (Disposizioni in materia di autonomie locali e per la stabilizzazione del personale precario).

L'art. 26, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 ha, poi, espressamente esteso il processo di stabilizzazione anche agli enti sottoposti a tutela e vigilanza della Regione, inserendo la locuzione «con risorse proprie».

Ciò ha determinato la necessità di un ulteriore intervento normativo che ripristinasse la piena vigenza, anche per gli enti sottoposti a tutela e vigilanza della Regione e delle Camere di commercio, della disciplina già declinata dal citato art. 30 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014, per l'attivazione dei percorsi di stabilizzazione.

Tanto precisato, la difesa regionale osserva che il legislatore ha inteso sostituire l'inciso «con risorse proprie», sopra indicato, assolutamente incoerente con la disciplina di settore e con tutte le procedure che negli anni sono state poste in essere, al fine di evitare erronee interpretazioni, con il riferimento alle «risorse assegnate dalla normativa vigente» in coerenza a quanto già previsto anche dai commi 6 e 10, lettera *d*), dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 27 del 2016.



Inoltre, con riferimento alla clausola di invarianza finanziaria contenuta nel comma 4, la difesa eccepisce l'inammissibilità dell'impugnazione, in quanto il ricorso appare inidoneo a introdurre una questione di legittimità costituzionale attesa la mancanza di motivazione al riguardo.

2.5.- Infine, con riferimento alle censure dirette nei confronti delle clausole di invarianza finanziaria, contenute negli artt. 2, 5, 12, 22, 25 e 27 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, la difesa regionale osserva che esse non sono indicate nell'epigrafe e, soprattutto, nelle conclusioni dell'atto introduttivo, cosicché, afferma, a questa Corte non è stato chiesto di dichiararne l'illegittimità costituzionale. Si tratterebbe, pertanto, di censure generiche e assertive e, come tali, comunque inammissibili.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso depositato il 24 dicembre 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 7 e 8; 8; 13, commi 1 e 2; 15, commi 3 e 4; 2, comma 9; 5; 12; 22; 25 e 27 della legge della Regione Siciliana 16 ottobre 2019, n. 17 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di attività produttive, lavoro, territorio e ambiente, istruzione e formazione professionale, attività culturali, sanità. Disposizioni varie).

1.1.- Con il primo motivo di ricorso il ricorrente censura l'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019 quanto ai commi 7 e 8.

In particolare il comma 7 è denunciato nella parte in cui stabilisce che nell'accordo di mobilità, previsto dal precedente comma 6, possa essere disciplinata anche la copertura dei posti vacanti all'esito della riduzione della dotazione organica dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia.

Sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in quanto la possibilità di regolare in sede di accordo di mobilità la copertura dei posti risultanti vacanti all'esito della rimodulazione della pianta organica non trova riscontro nell'art. 33 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che reca la disciplina in tema di gestione delle eccedenze di personale e mobilità collettiva; disposizione questa riconducibile alla materia «ordinamento civile».

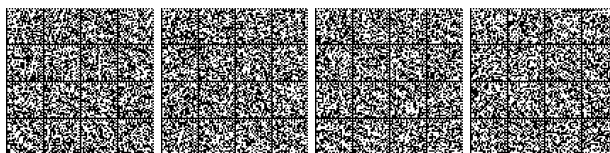
Il ricorrente censura, poi, il comma 8 dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, nella parte in cui disciplina congiuntamente la gestione delle eccedenze e delle carenze di personale dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia, prevedendo il ricorso all'istituto del distacco, ai sensi dell'art. 62 del Contratto collettivo regionale di lavoro (CCRL).

Anche tale disposizione regionale violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto l'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001, per tali casi, non contempla l'eventualità del distacco, ma prevede, nel caso sussistano i presupposti per il pensionamento, la risoluzione del rapporto oppure il ricorso a procedure di mobilità.

1.2.- Il ricorrente impugna, poi, l'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, che proroga al 31 dicembre 2019 il termine di applicabilità dell'art. 79 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), il quale, ai fini del ripianamento delle situazioni debitorie degli Istituti autonomi case popolari (IACP) della Sicilia, consente l'utilizzo da parte degli stessi, «a titolo esclusivo di anticipazione di liquidità», delle somme derivanti «dalle economie di finanziamenti e cessione di cui alla legge 24 dicembre 1993, n. 560», ancorché non vincolate da programmazione e a condizione che tali debiti maturati risultino iscritti in bilancio, nonché con obbligo di reintegro.

Secondo il ricorrente la disposizione regionale violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 3, comma 1, lettera a), del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, in legge 23 maggio 2014, n. 80, principio fondamentale nella materia «coordinamento della finanza pubblica», il quale prevede che le risorse derivanti dalle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale debbano essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente.

Inoltre, la norma in esame violerebbe gli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, in quanto eccede le competenze attribuite alla Regione dallo Statuto di autonomia e, inoltre, l'art. 81, terzo comma, Cost.



1.3.- Il ricorrente censura, inoltre, l'art. 13, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, il quale nel prevedere l'inserimento all'art. 20 della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale), dopo le parole «31 dicembre 2013», della locuzione «, ovvero, in alternativa, si applica l'articolo 30 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5», si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma lettera *l*), Cost., in quanto estende il regime della stabilizzazione di cui all'art. 30 della legge della Regione Siciliana 28 gennaio 2014, n. 5 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale), che recepisce la normativa statale di cui all'art. 4, commi 6, 7, 8 e 9, 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, ai lavoratori socialmente utili (LSU) o di pubblica utilità (LPU) assunti presso la società Almaviva Contact spa già destinatari dei benefici di cui all'art. 2, comma 5, della legge della Regione Siciliana 1° febbraio 2006, n. 4 (Riproposizione di norme in materia di consorzi di bonifica e di personale), per il caso di crisi aziendali, di area o di settore, in tal modo intervenendo sul rapporto di lavoro di detti lavoratori. La disposizione censurata sarebbe riconducibile alla materia di competenza esclusiva statale «ordinamento civile».

La stessa violerebbe, altresì, l'art. 97, quarto comma, Cost., in quanto consentirebbe la stabilizzazione degli LSU assunti presso la società Almaviva Contact spa, in violazione del principio del pubblico concorso quale canale ordinario di impiego nelle pubbliche amministrazioni.

Per le medesime ragioni e con riferimento agli stessi parametri è censurato anche il comma 2 dell'art. 13 della legge regionale citata, nella parte in cui dispone che l'art. 20 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 si applica anche ai lavoratori già destinatari del regime transitorio dei lavori socialmente utili, assunti presso la società Almaviva Contact spa e transitati alla società Exprivia Projects srl.

1.4.- Il ricorrente impugna, inoltre, l'art. 15, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, nella parte in cui sostituisce nel comma 10 dell'art. 26 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, le parole «e degli enti sottoposti a tutela e vigilanza della Regione con risorse proprie» con le parole «nonché del personale inserito nell'elenco di cui al comma 1 dell'articolo 30 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 degli enti sottoposti a tutela e vigilanza della Regione e delle Camere di Commercio mediante l'utilizzo delle risorse assegnate dalla normativa vigente».

Secondo il ricorrente, tale disposizione contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto estende l'ambito soggettivo di applicazione delle procedure di stabilizzazione del precariato nelle pubbliche amministrazioni agli LSU o agli LPU, per i quali è, invece, prevista la diversa procedura di cui agli artt. 4, comma 8, del d.l. n. 101 del 2013 e 20, comma 14, del 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».

È, altresì, impugnato l'art. 15, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, secondo cui dall'applicazione del comma 3 non possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione.

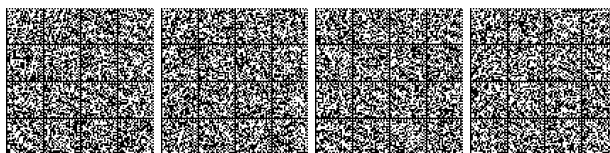
1.5.- Infine, il ricorrente censura l'art. 2, da intendersi, come si ricava dalla motivazione contenuta nel ricorso, quanto al suo comma 9, nonché gli artt. 5, 12, 25 e 27 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, nella parte in cui riportano clausole di invarianza finanziaria, secondo le quali le disposizioni ivi recate non comportano nuovi oneri a carico della finanza pubblica e nella parte in cui stabiliscono che le strutture regionali interessate provvedono ai relativi adempimenti nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Assume il ricorrente che tali norme, in assenza di elementi idonei a suffragare l'invarianza finanziaria ed in mancanza della relazione tecnica prevista dall'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), non assicurano la copertura degli oneri finanziari e pertanto violerebbero l'art. 81, terzo comma, Cost.

2.- Deve in primo luogo osservarsi che le questioni di legittimità costituzionale promosse, con lo stesso ricorso n. 114 del 2019, in riferimento agli artt. 81 e 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, Cost., nei confronti dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, concernente la sanità penitenziaria, sono già state trattate separatamente perché connesse per materia all'impugnativa di altre disposizioni, oggetto di precedenti ricorsi, e sono state decise con la sentenza n. 194 del 2020, dichiarativa della non fondatezza delle censure.

3.- Con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 2, commi 7 e 8, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, la difesa della Regione ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità delle censure, non essendosi il ricorrente confrontato con le competenze legislative che lo statuto speciale assegna alla Regione Siciliana.

L'eccezione non può essere accolta.





Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, nel caso in cui venga impugnata in via principale la legge di una Regione ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il ricorrente, richiede che quest'ultimo si confronti con le competenze legislative previste dallo statuto di autonomia (*ex plurimis*, sentenza n. 119 del 2019 e, più recentemente, sentenza n. 279 del 2020). Questa Corte ha, infatti, affermato che «il ricorrente ben può dedurre la violazione dell'art. 117 Cost. e postulare che la normativa regionale o provinciale impugnata eccede dalle competenze statutarie quando a queste ultime essa non sia in alcun modo riferibile (sentenza n. 16 del 2012), fermo restando che la motivazione del ricorso su tale profilo dovrà divenire tanto più esaustiva, quanto più, in linea astratta, le disposizioni censurate appaiano invece inerenti alle attribuzioni dello statuto di autonomia (sentenza n. 213 del 2003)» (sentenza n. 151 del 2015).

Tuttavia, deve rilevarsi che nel caso di specie il ricorrente ha dedotto la violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», facendo espresso riferimento all'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001, che reca la disciplina delle eccedenze del personale alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

Il dedotto contenuto all'evidenza privatistico delle norme censurate, nella parte in cui dispongono la copertura dei posti risultati vacanti a seguito della rimodulazione della pianta organica dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia, rispettivamente, attraverso il ricorso all'accordo di mobilità e all'istituto del distacco, nonché la natura del parametro evocato, che fa riferimento all'«ordinamento civile», escludono, di per sé, l'utilità di un confronto con le disposizioni statutarie, dal momento che lo statuto speciale per la Regione Siciliana non prevede alcuna competenza legislativa regionale nella materia dell'ordinamento civile (sentenze n. 194 e n. 25 del 2020).

Va, quindi, ribadito che, ove sia impugnata dallo Stato una legge di una Regione ad autonomia speciale, l'omissione dell'indicazione delle competenze statutarie non inficia di per sé l'ammissibilità della questione promossa con il ricorso quando la normativa impugnata non sia in alcun modo riferibile a tali competenze, così da escludere l'utilità del confronto con queste stesse; ciò che si verifica, in particolare, quando è dedotta la violazione della competenza esclusiva statale in materia «ordinamento civile».

4.- Passando al merito, deve premettersi il quadro normativo di riferimento in cui si collocano le due disposizioni censurate.

5.- Nel suo complesso, l'art. 2 citato opera la rimodulazione della pianta organica dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia, ente pubblico strumentale di interesse regionale, dotato di autonomia statutaria.

Tale riforma - come si legge nel suo comma 1 - risponde all'esigenza di accrescere l'efficienza dell'Istituto in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi in Italia e nell'Unione europea; di razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta ed indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica; e, inoltre, di realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni.

La pianta organica, risultante dalla norma censurata, è ridisegnata essenzialmente in chiave riduttiva, nel senso che la dotazione complessiva del personale è quasi dimezzata. Ma con riferimento alle singole qualifiche del personale non dirigenziale, essa, da una parte, registra eccedenze numericamente consistenti per i profili più elevati (come per gli istruttori), dall'altra, per quelli meno elevati (segnatamente gli operatori, non presenti nella precedente pianta organica) evidenzia invece una carenza.

Per la gestione di tale radicale riorganizzazione del personale, i commi 5 e 6 fanno riferimento alla regolamentazione posta, in generale per il lavoro pubblico contrattualizzato, dall'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001, che disciplina appunto le eccedenze di personale e la mobilità collettiva. L'espresso richiamo della normativa statale mostra come quella regionale si muova all'interno e nel rispetto della prima, la quale prevede il coinvolgimento, mediante informativa preventiva, delle rappresentanze unitarie del personale e delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo del comparto o area.

Il criterio ispiratore della norma è quello di sperimentare ogni possibile misura organizzativa diretta a scongiurare il collocamento in disponibilità del personale (ex art. 33, comma 7) che non sia possibile impiegare diversamente nell'ambito della medesima amministrazione e che non possa essere ricollocato presso altre amministrazioni.

L'amministrazione, che ha attivato la procedura, è tenuta a verificare la possibilità della ricollocazione totale o parziale del personale in situazione di soprannumero o di eccedenza, anche mediante il ricorso a forme flessibili di gestione del tempo di lavoro o a contratti di solidarietà, ovvero dell'assegnazione ad altre amministrazioni, previo accordo con le stesse.

È altresì contemplata (dall'art. 33 citato) la possibilità che i contratti collettivi nazionali stabiliscano i criteri generali e le procedure per consentire, tenuto conto delle caratteristiche del comparto, la gestione delle eccedenze di personale attraverso il passaggio diretto ad altre amministrazioni, regolato dal precedente art. 30 dello stesso d.lgs. n. 165 del 2001.



Quanto alle procedure di mobilità è previsto che in sede di contrattazione collettiva con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative possano essere stabiliti criteri generali di regolamentazione.

Anche con riferimento alle eccedenze di personale l'autonomia collettiva può esplicarsi nei modi ordinari, essendo i rapporti di lavoro pubblico regolati contrattualmente (art. 2, comma 3, e 40 del d.lgs. n. 165 del 2001) per quanto non è riservato agli atti organizzativi della pubblica amministrazione (art. 2, comma 1, e 5 del d.lgs. n. 165 del 2001).

È possibile, quindi, che, nella procedura attivata per far fronte alle eccedenze di personale, vi siano accordi contrattuali collettivi per regolare la mobilità del personale e il ricorso a modalità flessibili di impiego. Sono altresì possibili accordi di mobilità tra amministrazioni pubbliche, come espressamente prevede l'art. 33, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, per la ricollocazione totale o parziale del personale eccedente.

6.- La normativa regionale censurata si colloca proprio in questo contesto, in dichiarata sintonia con la disciplina statale indicata.

In particolare, il comma 6 dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019 prevede infatti che, al fine della ricollocazione totale o parziale del personale in situazione di soprannumero o di eccedenza, il dirigente responsabile dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia ed il dirigente generale del dipartimento regionale della funzione pubblica e del personale sono autorizzati a stipulare apposito accordo di mobilità ai sensi - e quindi nel rispetto - del comma 5 dell'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001; accordo che, raggiunto con altre amministrazioni pubbliche regionali, può avere ad oggetto la ricollocazione totale o parziale del personale in situazione di soprannumero o di eccedenza.

Tale ricollocazione avviene, dunque, nel perimetro tracciato dalla normativa statale di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001 che, specificamente, disciplina la gestione dell'eccedenza di personale presso le pubbliche amministrazioni prevedendo, tra l'altro, proprio lo strumento dell'accordo di mobilità senza che la disposizione regionale censurata introduca alcuna previsione derogatoria.

7.- Ciò premesso, le questioni promosse nei confronti sia del comma 7 che del comma 8 dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, sono entrambe non fondate nei termini che seguono.

8.- Comune alle due questioni è la censura di violazione della competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Deve in proposito rilevarsi che questa Corte, anche recentemente, ha ribadito che «[l]a materia dell'ordinamento civile, riservata in via esclusiva al legislatore statale, investe la disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici e ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro (*ex plurimis*, sentenze n. 175 e n. 72 del 2017, n. 257 del 2016, n. 180 del 2015, n. 269, n. 211 e n. 17 del 2014)» (sentenza n. 257 del 2020).

In particolare, nel delineare i confini tra ciò che è ascrivibile alla materia «ordinamento civile» e ciò che invece ricade nella competenza regionale, questa Corte ha precisato che sono da ricondurre alla prima «gli interventi legislativi che [...] dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere (*ex multis*, sentenze n. 251 e 186 del 2016 e n. 180 del 2015)» (sentenza n. 32 del 2017) e rientrano, invece, nella seconda «i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale» (sentenze n. 241 del 2018 e n. 149 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 191 del 2017 e n. 63 del 2012).

Ciò vale anche per una Regione ad autonomia speciale, qual è la Regione Siciliana (*ex plurimis*, sentenze n. 194 e n. 16 del 2020, n. 81 del 2019, n. 172 del 2018, n. 257 del 2016, n. 211 del 2014, n. 151 del 2010 e n. 189 del 2007), alla cui competenza esclusiva in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti regionali» (art. 14, lettera p, dello statuto) è stata ricondotta, da ultimo, una disposizione del legislatore siciliano sulla dotazione organica dell'amministrazione regionale quanto al «personale dei catalogatori e dei catalogatori esperti» (sentenza n. 25 del 2020).

In proposito, si è affermato che, quando la disposizione regionale non regola il rapporto di lavoro, bensì detta una disciplina finalizzata alla realizzazione di esigenze organizzative dell'amministrazione, viene in rilievo non già la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, bensì quella regionale nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti regionali», la quale comunque incontra i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economiche sociali, quali sono le disposizioni di cui al d.lgs. n. 165 del 2001.

9.- Con riferimento in particolare al comma 7 dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, deve rilevarsi che tale disposizione prevede che l'accordo di mobilità, di cui al precedente comma 6, regola - nel senso che può regolare, senza che ci sia una riserva in suo favore - anche la copertura dei posti risultanti vacanti a seguito della nuova dotazione organica.

Si tratta di una disposizione che si lega all'ultimo comma dell'art. 2, recante la clausola di invarianza finanziaria, che costituisce anche condizione di legittimità dello stesso accordo di mobilità. Il legislatore regionale, al fine di contenere la spesa del personale, ha prescritto che la rimodulazione della pianta organica dell'Istituto deve avvenire «senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

Anche la gestione delle vacanze nella qualifica meno elevata, pur in un contesto complessivo di eccedenze del personale, ha questo limite finanziario e rimane nell'ambito della competenza esclusiva regionale in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti regionali». La copertura delle vacanze in un ente regionale con elevato numero di esuberanti, come



l'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia, non può dunque generare - ha prescritto il legislatore regionale - ulteriore spesa per il personale: la mobilità, in uscita (dei lavoratori in esubero) come quella in entrata (per coprire le vacanze), deve essere a costo zero. Sicché, da una parte, la disciplina del rapporto di lavoro pubblico regionale in termini di diritti e doveri del personale non è direttamente incisa in alcun modo; dall'altra, l'accordo di mobilità in questione, anche quando dovesse avere ad oggetto le vacanze di personale, si inserisce nel contesto delle misure organizzative direttamente connesse alla ricollocazione totale o parziale del personale eccedentario, in sintonia con la *ratio* dell'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001.

In definitiva, il comma 7 dell'art. 2 censurato, nel prevedere che le esigenze di gestione del personale, comprese quelle derivanti dai vuoti in organico conseguenti alla rimodulazione della pianta organica dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia, siano oggetto di negoziazione tra le pubbliche amministrazioni interessate, attiene a profili organizzativi dell'ente regionale, espressione della competenza legislativa regionale esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali (art. 14, lettera p, dello statuto reg. Siciliana), e non si pone in frizione con le norme statali in tema di mobilità nel lavoro pubblico contrattualizzato e segnatamente con l'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001.

10.- Considerazioni analoghe valgono anche per il comma 8 dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019.

Tale disposizione - riguardante la gestione sia delle eccedenze sia delle carenze di personale conseguenti alla rimodulazione della pianta organica - prevede la possibilità del ricorso al «distacco», istituto tipico del lavoro privato (art. 30 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, recante «Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30»), ma che, in quanto tale, ha cittadinanza anche nel lavoro pubblico contrattualizzato, sì che la disposizione censurata richiama segnatamente la fattispecie di distacco già prevista dall'art. 62 del CCRL del comparto non dirigenziale della Regione Siciliana.

Il ricorso al «distacco» è possibile - prevede espressamente il comma 8 impugnato - «qualora ne ricorrano le condizioni», ossia nel rispetto della normativa generale sul lavoro pubblico contrattualizzato, che, anche nella contrattazione collettiva nazionale del comparto delle funzioni centrali, conosce ipotesi di assegnazione temporanea presso altra amministrazione, quale fattispecie di mobilità del personale tra amministrazioni pubbliche diverse. Nel lavoro pubblico non contrattualizzato, del resto, era prevista la fattispecie contigua del comando pressa altra amministrazione (art. 56 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato»).

Sempre nell'ottica di mettere in campo tutti i possibili strumenti di impiego flessibile al fine di evitare il collocamento in disponibilità del personale in esubero, la censurata disposizione regionale consente anche il ricorso all'istituto del distacco, che, riconosciuto in passato anche nel lavoro privato dalla giurisprudenza, che ne mutuava la configurabilità proprio dal più risalente istituto del comando nel pubblico impiego non contrattualizzato, ha poi trovato la sua disciplina positiva nel citato art. 30 della legge n. 276 del 2003.

Anche nel pubblico impiego contrattualizzato l'art. 30, comma 2-*sexies*, del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede, nel più ampio contesto della mobilità di personale tra amministrazioni diverse, la possibilità di «assegnazione temporanea» ad altra amministrazione (per una fattispecie legale di personale pubblico in posizione di comando o distacco, art. 4, comma 2, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante «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, in legge 6 agosto 1975, n. 125).

Del resto, in generale vi è un'ampia compenetrazione della disciplina del lavoro privato in quella del lavoro pubblico privatizzato, come previsto in via generale dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, che riconosce l'autonomia contrattuale collettiva come fonte privilegiata di regolamentazione del rapporto (art. 40, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001).

Il più esteso utilizzo di istituti del lavoro privato è stato ulteriormente arricchito dall'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, come da ultimo modificato dall'art. 9, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 75 del 2017, che ha consentito alle amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, nonché di avvalersi delle «forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa», seppur sempre e solo nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l'applicazione nelle amministrazioni pubbliche (con riferimento specifico all'istituto del distacco, sentenza n. 257 del 2020).

Ma ciò che qui rileva soprattutto è che, alla disciplina posta dal d.lgs. n. 165 del 2001, il comma 8 dell'art. 2 censurato non apporta alcuna deroga, limitandosi a prefigurare il distacco come strumento di gestione del rapporto di impiego del personale (in esubero) dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia alle condizioni e nei limiti in cui ciò è possibile alla stregua della normativa statale del pubblico impiego privatizzato e della contrattazione collettiva di settore, espressamente richiamata.

11.- È vero che questa Corte, con riferimento all'istituto del distacco ha, di recente, dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione della competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», di disposizioni regionali che prevedevano «una peculiare ipotesi di distacco» in quanto volta a «sopperire a carenze di organico dei



propri uffici», determinando una permanente utilizzazione dei lavoratori distaccati (sentenza n. 257 del 2020) o prevedendo che «il trattamento economico del personale in questione» fosse a carico dell'amministrazione di appartenenza (sentenza n. 227 del 2020).

In tali casi, però, si è riscontrata una disciplina regionale differente da quella statale e con essa contrastante anche nella misura in cui era prevista un'ipotesi di distacco di personale dipendente da datori di lavoro privati (rispettivamente, organismi di formazione o società partecipate) verso enti pubblici regionali.

Invece, nella fattispecie attualmente in esame, la disposizione regionale censurata prevede la possibilità di distacco del personale in esubero solo tra l'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia, ente pubblico strumentale di interesse regionale, e altre amministrazioni pubbliche regionali e sempre che «ne ricorrano le condizioni», ossia nei limiti di compatibilità con il d.lgs. n. 165 del 2001.

In questi termini la norma regionale non si pone in contrasto con la disciplina statale, rimanendo nel perimetro della propria potestà di regolazione delle esigenze organizzative dell'ente pubblico regionale.

Inoltre - come già rilevato - l'accordo di mobilità, anche nella parte in cui in ipotesi preveda l'assegnazione temporanea, sotto forma di distacco ad altra amministrazione, del personale in esubero, è condizionato al rispetto della clausola di invarianza finanziaria e quindi non deve comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza regionale, tenendo anche conto dell'art. 70, comma 12, del d.lgs. n. 165 del 2001, che prevede, in relazione al trattamento economico del personale comandato o distaccato, che l'amministrazione utilizzatrice rimborsi a quella di appartenenza l'onere relativo al trattamento fondamentale.

12.- Devono, quindi, essere dichiarate non fondate, nei termini sopra precisati, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 7 e 8, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

13.- Passando ad esaminare le censure mosse nei confronti dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, la difesa regionale ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità della censura promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., per non avere il ricorrente fornito alcuna motivazione.

L'eccezione deve essere accolta.

È costante l'orientamento di questa Corte secondo cui il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali, dei quali lamenta la violazione, e di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva e che rechi una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, dovendo contenere una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure (*ex plurimis*, sentenze n. 25 del 2020, n. 261, n. 32 del 2017 e n. 239 del 2016).

Nella specie, il ricorrente si è limitato a indicare la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., da parte della norma regionale censurata, ma ha ommesso del tutto di argomentarne le ragioni, sviluppando le argomentazioni dell'impugnazione esclusivamente con riferimento alla violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, di cui si dirà in seguito.

Deve essere, pertanto, preliminarmente dichiarata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, con riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

14.- Ancora in via preliminare, deve essere dichiarata, altresì, l'inammissibilità della questione promossa, nei confronti dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, in riferimento agli artt. 14 e 17 dello statuto reg. Siciliana.

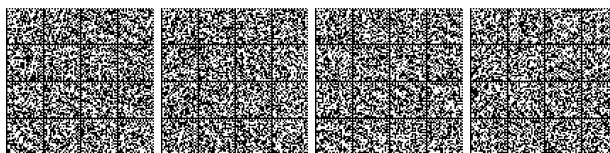
L'assoluta genericità della doglianza, sprovvista di alcuna argomentazione a sostegno del contrasto con i parametri indicati, comporta l'inammissibilità anche di questa censura.

15.- Quanto, poi, alla censura promossa, nei confronti della stessa norma, in riferimento alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., quanto ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, la difesa regionale ne ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità per l'incompleta definizione dell'oggetto del giudizio, non essendosi il ricorrente confrontato con le competenze legislative che lo statuto speciale assegna alla Regione Siciliana.

L'eccezione non è fondata.

Deve in proposito ribadirsi - come già sopra rilevato al punto 3 - che l'assoluta estraneità alle competenze statutarie di una Regione ad autonomia speciale, quale la Regione Siciliana, dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica» e, segnatamente (secondo la prospettazione del ricorrente), dell'art. 3 del d.l. n. 47 del 2014, come convertito, comporta la non utilità di una motivazione più pregnante, estesa all'esame anche delle norme dello statuto.

Costante è infatti l'orientamento di questa Corte secondo cui i principi di coordinamento della finanza pubblica, recati dalla legislazione statale, si applicano anche alle Regioni ad autonomia speciale (*ex plurimis*, sentenze n. 273, n. 263, n. 239, n. 238, n. 176 e n. 82 del 2015).



Invece la qualificazione delle disposizioni statali allegate dal ricorrente come principi di coordinamento della finanza pubblica riguarda «semmai, l'infondatezza e non già l'inammissibilità del ricorso» (sentenze n. 279 del 2020, n. 40 del 2016, n. 273 e n. 176 del 2015).

16.- Nel merito, la questione promossa nei confronti dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, in riferimento alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

17.- La norma impugnata dispone testualmente: «Al comma 1 dell'articolo 79 della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, le parole "31 dicembre 2018" sono sostituite dalle parole "31 dicembre 2019"».

Con la disposizione in esame, il legislatore regionale ha prorogato di un anno l'ambito di applicazione temporale dell'art. 79 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, disposizione comunque non impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

La mancata impugnazione della norma, cui la disposizione censurata si riferisce, non incide, comunque, sulla questione di legittimità costituzionale, in quanto, secondo il costante orientamento di questa Corte, «ogni provvedimento legislativo esiste a sé e può formare oggetto di autonomo esame ai fini dell'accertamento della sua legittimità: l'istituto dell'acquiescenza non si applica invero ai giudizi in via principale, atteso che la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 237, n. 98 e n. 60 del 2017, n. 39 del 2016, n. 215 e n. 124 del 2015)» (sentenza n. 286 del 2019).

Ciò precisato, deve rilevarsi che l'art. 79, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, consente, ai fini del ripianamento delle situazioni debitorie degli IACP della Sicilia, l'utilizzo da parte degli stessi «a titolo esclusivo di anticipazione di liquidità» delle somme derivanti «dalle economie di finanziamenti e cessione di cui alla legge 24 dicembre 1993, n. 560», ancorché non vincolate da programmazione e a condizione che tali debiti maturati risultino iscritti in bilancio.

Inoltre, al comma 2, stabilisce che l'utilizzazione delle risorse è autorizzata «con decreto dell'Assessore regionale per le infrastrutture e la mobilità, previa delibera di Giunta regionale, che dispone l'obbligo da parte dell'ente beneficiario al reintegro della somma autorizzata a titolo di anticipazione di liquidità, secondo il piano di rientro nella stessa contenuto, mediante l'utilizzo dei fondi di parte corrente».

Nelle sentenze n. 273 e n. 38 del 2016, questa Corte ha già riconosciuto la natura di principio fondamentale nella materia «coordinamento della finanza pubblica» del vincolo di destinazione stabilito dall'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 47 del 2014, come convertito.

Tale disposizione statale prevede, infatti, che le risorse derivanti dalle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale, debbano essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente.

Nelle citate sentenze si è affermata l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al principio di cui all'art. 3 del d.l. n. 47 del 2014, come convertito, di norme regionali che destinavano una parte dei proventi derivanti dall'alienazione degli alloggi al ripianamento del deficit finanziario delle aziende territoriali per l'edilizia residenziale (sentenza n. 273 del 2016), o al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di proprietà degli enti gestori (sentenza n. 38 del 2016).

Più specificamente, questa Corte ha stabilito che il vincolo di destinazione di cui all'art. 3 del d.l. n. 47 del 2014, come convertito, è espressione di una scelta di politica economica nazionale finalizzata a razionalizzare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica e ridurre gli oneri a carico della finanza locale, e costituisce un principio fondamentale nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in quanto con esso il legislatore ha inteso fissare una regola generale di uso uniforme delle risorse disponibili provenienti dalle alienazioni immobiliari.

18.- Nel caso di specie, la disposizione censurata, nel prorogare al 31 dicembre 2019 la possibilità per gli IACP della Sicilia di ripianare le gravi situazioni debitorie mediante l'utilizzo, a titolo esclusivo di anticipazione di liquidità, delle somme derivanti «dalle economie di finanziamenti e cessione di cui alla legge 24 dicembre 1993, n. 560», destina tali proventi a fini diversi dalla realizzazione di un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, ponendosi in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica di cui alla suddetta disposizione statale.

È ben vero che il comma 2 dell'art. 79 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 stabilisce che l'anzidetto utilizzo debba essere autorizzato «con decreto dell'Assessore regionale per le infrastrutture e la mobilità, previa delibera di Giunta regionale, che dispone l'obbligo da parte dell'ente beneficiario al reintegro della somma autorizzata a titolo di anticipazione di liquidità, secondo il piano di rientro nella stessa contenuto, mediante l'utilizzo dei fondi di parte corrente».

Tuttavia, la mancanza della previsione dell'obbligo da parte dell'ente beneficiario di procedere al reintegro delle somme indicate entro il medesimo esercizio finanziario impedisce di affermare che l'operazione in esame, dal punto di vista delle regole di contabilità pubblica, possa qualificarsi come anticipazione di cassa e, dunque, quale reale «anticipazione di liquidità», eventualmente idonea ad assicurare il vincolo di destinazione esclusiva.



Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019 e quindi della prevista sostituzione delle parole «31 dicembre 2018» con le parole «31 dicembre 2019» nel comma 1 dell'art. 79 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018; disposizione quest'ultima che per il resto non è oggetto di impugnativa.

19.- Possono ora essere esaminate le censure concernenti l'art. 13, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, delle quali la difesa regionale ha eccepito l'inammissibilità per non essersi il ricorrente confrontato con le competenze assegnate dallo statuto alla Regione Siciliana.

L'eccezione non può essere accolta.

Il ricorrente ha dedotto la violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», ponendo a sostegno delle censure la disciplina statale in tema di stabilizzazione degli LSU e, in particolare, l'art. 4, commi 6, 7, 8 e 9 del d.l. n. 101 del 2013.

Come già sopra rilevato al punto 3, il contenuto delle disposizioni censurate - che nell'interpretazione del ricorrente sono finalizzate a gestire il passaggio di lavoratori assunti da società private verso il bacino degli LSU - e il parametro evocato, costituito dalla competenza esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», escludono la necessità per il ricorrente di un puntuale esame delle competenze statutarie, alle quali è estranea tale materia.

20.- Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera l), e 97 Cost., non sono fondate, nei termini di seguito indicati.

L'art. 13, al comma 1, prevede l'inserimento nell'art. 20 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017 (Provvedimenti in favore dei lavoratori lsu Almaviva), della specifica previsione che, in alternativa alle disposizioni di cui all'art. 2, comma 5, della legge reg. Siciliana n. 4 del 2006, a detti lavoratori si applica l'art. 30 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014.

La norma regionale richiamata (art. 20 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017) già aveva approntato una misura di sostegno a favore degli LSU, in precedenza assunti presso la società Almaviva Contact spa, ma che da essa erano fuoriusciti a seguito di una procedura di licenziamento collettivo (indicati dalla stessa disposizione nel numero residuo, all'epoca, di 149 soggetti). Prevedeva infatti l'estensione ad essi di una misura dettata in generale per i lavoratori stabilizzati in forza delle disposizioni vigenti in materia di lavori socialmente utili presso soggetti privati laddove, a seguito di crisi aziendali, non fosse stato possibile il mantenimento dei livelli occupazionali. In applicazione di tale disposizione, l'Assessorato regionale del lavoro, della previdenza sociale, della formazione professionale e dell'emigrazione poteva erogare i benefici economici previsti dalla normativa vigente per la stabilizzazione dei lavoratori destinatari del regime transitorio dei lavori socialmente utili nei limiti delle risorse assegnate al Fondo unico per il precariato, istituito con l'art. 71 della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005).

La disposizione censurata ha affiancato, come alternativa a questa misura di sostegno economico, la possibilità dell'iscrizione nell'elenco regionale di cui all'art. 30 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014, al fine del reinserimento nella procedura di assegnazione in utilizzazione in attività socialmente utili. Ciò ha fatto seguito - riferisce la difesa della Regione - ad una specifica concertazione sindacale promossa dal locale Servizio centro per l'impiego nell'ottica di superare, ove possibile, la prospettiva del mero sussidio economico.

Si è in tal modo prevista una misura volta non già alla stabilizzazione dei lavoratori fuoriusciti dalla società Almaviva Contact spa, bensì alla loro possibile riassegnazione come lavoratori socialmente utili, in alternativa alla erogazione del beneficio economico gravante sul Fondo unico per il precariato.

In senso analogo, poi, dispone anche il comma 2 del medesimo art. 13, il quale estende il disposto del comma 1 agli LSU assunti presso la società Almaviva Contact e «transitati» presso la società Exprivia Projects srl, con la quale, anche in questo caso, è intervenuta la cessazione del rapporto di lavoro. Anche per questi ultimi si prevede la possibilità di iscrizione nell'elenco di cui all'art. 30 della legge reg. Siciliana citata, per essere nuovamente immessi nel bacino degli LSU.

Nel complesso, la disposizione censurata, pertanto, da una parte non interviene nella regolamentazione del rapporto di lavoro in essere con le menzionate società private e quindi non disciplina aspetti riferibili alla materia «ordinamento civile» (all'art. 117, comma secondo, lettera l, Cost.); dall'altra non comporta la stabilizzazione di questi lavoratori come dipendenti regionali in assenza di concorso pubblico (richiesto dall'art. 97, quarto comma, Cost.).

In entrambe le ipotesi - come sostiene la difesa della Regione - l'iscrizione di questi ex LSU nell'elenco regionale suddetto non determina alcuna loro nuova stabilizzazione, ma solo consente che essi - in quanto lavoratori già in precedenza stabilizzati presso soggetti privati e beneficiari, a seguito della sopravvenuta perdita del posto di lavoro, della misura di sostegno di cui all'art. 20 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017 - possano essere assegnati ad attività socialmente utili.



Così interpretate le disposizioni censurate, devono essere dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera l), e 97, quarto comma, Cost.

21.- Con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 15, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, la difesa regionale ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità delle censure per omesso confronto con le competenze statutarie.

L'eccezione non può ritenersi fondata.

Come si è già rilevato al punto 3, l'omissione dell'indicazione delle competenze statutarie non inficia di per sé l'ammissibilità della questione promossa quando la normativa impugnata dal ricorrente non sia in alcun modo riferibile alle competenze statutarie, così da doversi escludere la necessità del confronto con esse (sentenze n. 194 e n. 25 del 2020).

Nella fattispecie la disposizione censurata, nell'estendere le procedure di stabilizzazione di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017 ai lavoratori socialmente utili, presenta, nella prospettazione del ricorso, un contenuto di rilievo privatistico, riconducibile alla materia «ordinamento civile», che esclude l'utilità di un puntuale esame delle competenze statutarie, alle quali è estranea la materia indicata.

22.- Le questioni di legittimità costituzionale sono, tuttavia, inammissibili sotto altro profilo.

Con riferimento all'art. 15, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, il ricorrente si è limitato a riferire che l'estensione, agli LSU degli enti sottoposti a tutela e vigilanza della Regione e delle Camere di commercio, della disciplina di stabilizzazione di cui all'art. 20, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, anziché di quella di cui all'art. 4, comma 8, del d.l. n. 101 del 2013 e all'art. 20, comma 14, del d.lgs. n. 75 del 2017, violerebbe la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Si tratta di una censura meramente assertiva nella misura in cui il ricorrente deduce un'«estensione impropria» della procedura di stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili, senza argomentarne la ragione e limitandosi ad un generico e non sviluppato rinvio all'esame congiunto degli artt. 4, comma 8, del d.l. n. 101 del 2013 e 20, comma 14, del d.lgs. n. 75 del 2017.

Ciò determina, secondo il costante orientamento di questa Corte, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 199 e n. 194 del 2020, n. 198 del 2019).

Parimenti inammissibile è la questione promossa nei confronti dell'art. 15, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, che reca la clausola di invarianza finanziaria, secondo cui dall'applicazione del precedente comma 3 non possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione.

Il ricorrente si è limitato ad indicare la disposizione, senza in alcun modo argomentare la violazione del parametro invocato.

Deve essere, pertanto, dichiarata l'inammissibilità delle questioni promosse nei confronti dell'art. 15, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019.

23.- Infine, devono essere esaminate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, da intendersi quanto al suo comma 9, 5, 12, 25 e 27 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

24.- La difesa regionale ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità delle censure perché, né nell'epigrafe né nelle conclusioni del ricorso, sono state indicate le disposizioni censurate.

L'eccezione non può trovare accoglimento.

Dalla valutazione complessiva dell'atto introduttivo, letto non disgiuntamente dalla delibera del Consiglio dei ministri di impugnare la legge della Regione Siciliana, autorizzando la proposizione del ricorso, risulta chiara la volontà del Governo, per il tramite dell'Avvocatura generale, di sottoporre a scrutinio di costituzionalità le citate disposizioni, in riferimento al dedotto contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

L'omessa testuale indicazione delle citate disposizioni nell'epigrafe e nelle richieste conclusive dell'atto introduttivo, in presenza di una inequivoca (seppur carente, per quanto si viene ora a dire) motivazione in ordine alla violazione del parametro invocato, costituisce una mera omissione di carattere formale che non pregiudica la identificabilità - e quindi, sotto questo profilo, l'ammissibilità - delle questioni di legittimità costituzionale.

25.- Le questioni sono, tuttavia, inammissibili per altri motivi.

Il ricorrente sostiene che le disposizioni censurate recherebbero mere clausole di stile, come tali inidonee ad assicurare l'obbligo di copertura, di cui al parametro evocato, per l'oggettiva assenza della relazione tecnico-finanziaria.



Al riguardo, deve rilevarsi che secondo la giurisprudenza di questa Corte, gli allegati, le note e la relazione tecnica costituiscono elementi essenziali della previsione di copertura, in quanto consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma, Cost. Si tratta, infatti, di documenti con funzione di controllo dell'adeguatezza della copertura finanziaria.

La necessità e la sufficienza di tali elementi specificativi ed informativi devono essere valutate sia con riguardo al contenuto della norma che provvede alla copertura, sia in riferimento alle correlate norme che prevedono gli interventi di spesa. Sicché le clausole di invarianza della spesa, che in sede di scrutinio di costituzionalità comportano una valutazione anche sostanziale in ordine all'effettività della copertura di nuovi o maggiori oneri di ogni legge, devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicativi (sentenze n. 235 del 2020 e n. 188 del 2015).

Questa Corte ha altresì precisato la portata della relazione di cui all'art. 17 della legge n. 196 del 2009, affermando che essa costituisce «puntualizzazione tecnica» del principio di analitica copertura degli oneri finanziari; sicché ogni disposizione che comporti conseguenze finanziarie, positive o negative, deve essere corredata da un'apposita istruttoria in merito agli effetti previsti e alla loro compatibilità con le risorse disponibili (sentenze n. 133 del 2016, n. 70 del 2015, n. 190 del 2014 e n. 26 del 2013).

Per altro verso, però, si ha che, nella fattispecie, il ricorrente si limita ad indicare congiuntamente le singole disposizioni - tra le quali, invero, l'art. 27 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019 che neppure contiene alcuna clausola di invarianza finanziaria - ed omette di illustrare il contenuto delle singole norme quanto alla loro supposta idoneità a comportare nuove spese.

Il ricorso, in realtà, nella sua sintetica esposizione delle censure, non contiene la motivata allegazione della necessità che le singole clausole di invarianza finanziaria, in quanto riferite a norme che siano invece produttive di spesa, siano giustificate dalla relazione tecnico-contabile e da documenti esplicativi.

Si è, quindi, in presenza di censure generiche e meramente assertive che comportano l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale promosse.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Siciliana 16 ottobre 2019, n. 17 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di attività produttive, lavoro, territorio e ambiente, istruzione e formazione professionale, attività culturali, sanità. Disposizioni varie);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 9, 5, 12, 25 e 27 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 7 e 8, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;





7) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 97, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 febbraio 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210025

N. 26

*Ordinanza 28 gennaio - 22 febbraio 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria - Successiva interpretazione autentica - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia in mancanza di costituzione in giudizio della controparte - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Calabria 29 novembre 2019, n. 48, artt. 2, 8, comma 1, lettera c), e 16; legge della Regione Calabria 5 dicembre 2019, n. 53, art. 1.
- Costituzione, artt. 41, 117, secondo comma, lettere e), l) ed m).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2, 8, comma 1, lettera c), e 16 della legge della Regione Calabria 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria), e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 5 dicembre 2019, n. 53, recante «Interpretazione autentica dell'articolo 8, comma 2 della legge regionale 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria)», promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 28-31 gennaio e il 3-7 febbraio 2020, depositati in cancelleria il 30 gennaio e l'11 febbraio 2020, iscritti, rispettivamente, ai numeri 7 e 15 del registro ricorsi 2020 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 9 e 11, prima serie speciale, dell'anno 2020.



Udito nella camera di consiglio del 27 gennaio 2021 il Giudice relatore Luca Antonini;  
deliberato nella camera di consiglio del 28 gennaio 2021.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 28-31 gennaio 2020, depositato il 30 gennaio 2020 e iscritto al reg. ric. n. 7 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 8, comma 1, lettera *c*), e 16 della legge della Regione Calabria 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria), in riferimento, nel complesso, all'art. 117, secondo comma, lettere *e*), in relazione alla materia «tutela della concorrenza», *l*), in relazione alla materia «ordinamento civile», e *m*), della Costituzione;

che, con successivo ricorso notificato il 3-7 febbraio 2020, depositato l'11 febbraio 2020 e iscritto al reg. ric. n. 15 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 5 dicembre 2019, n. 53, recante «Interpretazione autentica dell'articolo 8, comma 2 della legge regionale 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria)», in riferimento agli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in relazione alla materia «tutela della concorrenza»;

che la Regione Calabria non si è costituita in nessuno dei due giudizi;

che, nel corso dei giudizi, la legge della Regione Calabria 2 luglio 2020, n. 14 (Materia funeraria e di Polizia mortuaria. Modifiche alla legge regionale 48/2019 e abrogazione della legge regionale 53/2019), da un lato, con l'art. 1, ha abrogato gli artt. 2 e 16 e modificato l'art. 8, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Calabria n. 48 del 2019; dall'altro, con l'art. 2, ha abrogato la legge reg. Calabria n. 53 del 2019;

che il 13 ottobre 2020 il Presidente del Consiglio dei ministri, ritenendo soddisfacente il suddetto *ius superveniens* e rilevando che alle disposizioni impugnate non è stata data medio tempore applicazione, ha depositato atti di rinuncia ai ricorsi, previa delibera assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 30 settembre 2020.

Considerato che i ricorsi promuovono questioni in parte analoghe e che, pertanto, i relativi giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia;

che, in relazione a entrambi i ricorsi, vi è stata rinuncia da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri del 30 settembre 2020;

che, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, in mancanza della costituzione della resistente, comporta l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 226 del 2020 e n. 193 del 2019).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, 9, comma 2, e 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,  
dichiara estinti i processi.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

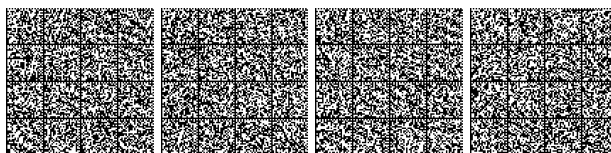
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 febbraio 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 6

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 febbraio 2021*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Modificazioni dell'art. 2 della legge provinciale n. 2 del 2020, concernenti l'affidamento di contratti pubblici di importo pari o superiore alla soglia europea - Previsione che nelle ipotesi di esercizio del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'offerta tecnica può essere valutata anche sulla base degli elementi individuati nella disposizione, da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare.**

**Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Modificazioni dell'art. 3 della legge provinciale n. 2 del 2020, concernenti l'affidamento di contratti pubblici di importo inferiore alla soglia europea - Previsione che, se i lavori sono aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'offerta tecnica può essere valutata anche sulla base di uno o più dei criteri previsti dall'art. 2, comma 3, della legge provinciale n. 2 del 2020.**

– Legge della Provincia autonoma di Trento 30 novembre 2020, n. 13 (“Modificazioni della legge provinciale 23 marzo 2020, n. 2, e della legge provinciale 13 maggio 2020, n. 3, in materia di contratti pubblici, e modificazioni della legge provinciale 30 dicembre 2014, n. 14, in materia di imposta immobiliare semplice (IMIS)”), artt. 1, comma 4, e 2, comma 3.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri in carica (c.f. n. 80188230587) rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, c.f. n. 80224030587, n. fax 0696514000 ed indirizzo p.e.c. per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it - presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

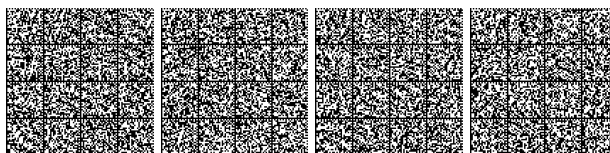
Contro Provincia Autonoma di Trento, (c.f. n. 00337460224) in persona del Presidente in carica *pro tempore*, con sede in piazza Dante n. 15 c.a.p. 38122 Trento;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4 e dell'art. 2 comma 3 della legge della Provincia Autonoma di Trento del 30 novembre 2020, n. 13 (pubblicata nel B.U.R. del 30 novembre 2020) recante «Modificazioni della legge provinciale 23 marzo 2020, n. 2, e della legge provinciale 13 maggio 2020, n. 3, in materia di contratti pubblici, e modificazioni della legge provinciale 30 dicembre 2014, n. 14, in materia di imposta immobiliare semplice (IMIS)» per contrasto con gli articoli 4, 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige» in relazione all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e) della Costituzione, all'art. 95, comma 6 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e all'art. 67 della direttiva 24/2014/UE.

In forza della delibera assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 21 gennaio 2021.

La legge della Provincia Autonoma di Trento del 30 novembre 2020, n. 13 recante «Modificazioni della legge provinciale 23 marzo 2020, n. 2, e della legge provinciale 13 maggio 2020, n. 3, in materia di contratti pubblici, e modificazioni della legge provinciale 30 dicembre 2014, n. 14, in materia di imposta immobiliare semplice (IMIS)», nell'ambito dell'intervento propulsivo diretto ai settori economici della provincia connesso all'emergenza epidemiologica COVID-19, modifica le precedenti leggi provinciali richiamate nel titolo della legge che regolano anche la materia dei contratti pubblici.

Le leggi provinciali oggetto di modifica, ovvero la n. 2 del 23 marzo 2020 e la n. 3 del 13 maggio 2020 (la seconda contenente a sua volta modifiche alla prima) sono state oggetto di distinte impugnatine da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri (rispettivamente reg. ric. 50/2020 e reg. ric. 59/2020 attualmente pendenti) perché contengono disposizioni che eccedono i limiti fissati dal riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni a statuto speciale e le province autonome relative alla procedura di scelta del contraente (che rientra nella materia trasversale della tutela della concorrenza, delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, e dell'ordine pubblico) e alla conclusione ed esecuzione del contratto (che afferiscono all'ordinamento civile), dettando quindi una disciplina che esula dalla competenza statutaria speciale delle province autonome in quanto contrasta non solo con la normativa statale, ma anche con le direttive comunitarie in materia di appalti e concessioni.



Tra le disposizioni impugnate con il ricorso di cui al reg. ric. 50/2020 figurano:

l'art. 2, comma 3 della legge n. 2 del 2020 il quale prevede che, nelle procedure di affidamento di contratti pubblici di importo pari o superiore alla soglia europea, i lavori, i servizi e le forniture siano aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e che l'offerta tecnica sia valutata sulla base di determinati elementi, puntualmente individuati nella disposizione provinciale, da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare, quali: «a) l'impegno da parte del concorrente di affidare in subappalto l'esecuzione di parte della prestazione a microimprese, piccole e medie imprese locali, specificando per ogni subcontratto le prestazioni affidate e i nominativi dei singoli subappaltatori; resta fermo il divieto di frazionare fra più operatori economici il subappalto di una medesima lavorazione o prestazione omogenea, come individuata nel progetto messo in gara, anche tramite lo strumento delle WBS - *work breakdown structure*; b) l'impegno da parte del concorrente ad acquisire le forniture necessarie per l'esecuzione della prestazione da microimprese, piccole e medie imprese locali, specificando i nominativi dei singoli fornitori; c) per le prestazioni affidate in subappalto, l'impegno del concorrente a praticare il minor ribasso rispetto all'elenco prezzi posto a base di gara, al fine di assicurare la qualità nell'esecuzione del contratto.»;

l'art. 3, comma 3, della legge provinciale n. 2 del 2020 il quale, intervenendo sulle procedure di appalto dei lavori pubblici di importo inferiore alla soglia europea, stabilisce che «gli appalti di lavori pubblici di importo superiore a quello previsto dall'art. 16, comma 3, della legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016 sono aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa secondo i criteri previsti dall'art. 2, comma 3, di questa legge».

Le suddette disposizioni della legge provinciale n. 2 del 2020, oggetto delle precedenti impugnative, sono state modificate rispettivamente dall'art. 1, comma 4 e dall'art. 2, comma 3 della legge provinciale n. 13 del 2020.

Tali norme modificative vengono impuginate per i seguenti

#### MOTIVI

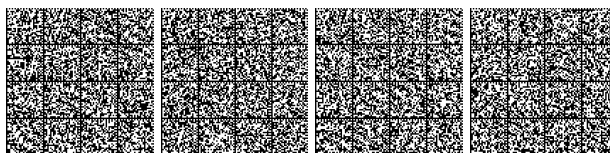
*1. - Illegittimità dall'art. 1, comma 4 della legge della Provincia Autonoma di Trento n. 13 del 30 novembre 2020 per contrasto con gli articoli 4, 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige» in relazione all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e) della Costituzione, all'art. 95, comma 6 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e all'art. 67 della direttiva 24/2014/UE*

L'art. 1, comma 4 della legge provinciale n. 13 del 2020 modifica il citato art. 2, comma 3 della legge provinciale n. 2 del 2020 disponendo che le parole: «I lavori sono aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e l'offerta tecnica è valutata sulla base dei seguenti elementi» sono sostituite dalle seguenti: «Nei lavori l'offerta tecnica può essere valutata anche sulla base di uno o più dei seguenti elementi».

L'art. 2, comma 3 della legge provinciale n. 2/2020, così come modificato dalla norma in epigrafe, dispone quindi che, nelle ipotesi di esercizio del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'offerta tecnica possa essere valutata sulla base degli elementi individuati nella disposizione stessa, da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare. Tale previsione continua a discostarsi, come la precedente formulazione, dalle norme statali e comunitarie (art. 95, comma 6, decreto legislativo n. 50/2016 e art. 67 direttiva 24/2014/UE) secondo cui i criteri di valutazione dell'offerta devono essere criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto. Al riguardo gli elementi di valutazione individuati, quali gli «impegni» elencati nelle lettere a), b) e c), non soddisfano detti requisiti di oggettività attinenti agli aspetti qualitativi, ambientali o sociali.

Pertanto, la novella, che si riduce all'inserimento del termine «anche», non apporta alcuna modifica sostanziale alla precedente formulazione normativa e nulla cambia, rispetto alla previsione antecedente, riguardo alla facoltà della stazione appaltante di applicare una disciplina difforme da quella prevista dal codice dei contratti pubblici e dalla normativa europea. La modifica non consente, quindi, di superare i profili di illegittimità costituzionale relativi alla norma modificata per i quali è pendente il ricorso dinanzi alla Corte costituzionale reg. ric. n. 50 del 2020 e che qui si ripropongono.

Anche la nuova norma provinciale contrasta con l'art. 95, comma 6, decreto legislativo n. 50/2016 e con l'art. 67 direttiva 24/2014/UE secondo i quali i criteri di valutazione dell'offerta devono essere oggettivi, come gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto. Al contrario, gli elementi di valutazione individuati nella norma in esame — quali gli «impegni» elencati nelle lettere a), b) e c) — non soddisfano i suddetti requisiti di oggettività attinenti agli aspetti qualitativi, ambientali o sociali.



Per quanto riguarda in particolare l'impegno sub *a*) (ovvero «l'impegno da parte del concorrente di affidare in subappalto l'esecuzione di parte della prestazione a microimprese, piccole e medie imprese locali») si richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 440 del 2006, in cui si legge che la Corte «ha già avuto occasione di affermare che «discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale» contrasta con il principio di eguaglianza, nonché con il principio in base al quale la regione «non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni» e «non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro» (art. 120, secondo e terzo comma, della Costituzione) (sentenza n. 207 del 2001). Da tale principio, «che vincola anche le regioni a statuto speciale», e che più volte è stato ritenuto applicabile all'esercizio di attività professionali ed economiche (sentenze n. 6 del 1956, n. 13 del 1961, n. 168 del 1987, n. 372 del 1989, n. 362 del 1998), discende anche «il divieto per i legislatori regionali di frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale (nonché, in base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi paese dell'Unione europea)» (sentenza n. 207 del 2001)».

2. - *Illegittimità dell'art. 2, comma 3 della legge della Provincia Autonoma di Trento n. 13 del 30 novembre 2020 per contrasto con gli articoli 4, 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige» in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione e all'art. 95, comma 6 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*

L'art. 2, comma 3 della legge provinciale n. 13 del 2020 modifica l'art. 3, comma 3 della legge n. 2 del 2020 nella parte in cui, nell'ambito dell'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, richiama l'art. 2, comma 3 della legge n. 2 del 2020.

La disposizione recita: «3. Nel comma 3 dell'art. 3 della legge provinciale n. 2 del 2020 le parole: “Gli appalti di lavori pubblici di importo superiore a quello previsto dall'art. 16, comma 3, della legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016 sono aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa secondo i criteri previsti dall'art. 2, comma 3, di questa legge” sono sostituite dalle seguenti: «Per l'affidamento di lavori di importo inferiore alle soglie europee, le amministrazioni aggiudicatrici aggiudicano, a loro scelta, sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa o del prezzo più basso. Se i lavori sono aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa l'offerta tecnica può essere valutata anche sulla base di uno o più dei criteri previsti dall'art. 2, comma 3, di questa legge».

La novella conferma il richiamo ai criteri dell'art. 2, comma 3 della legge provinciale 2 del 2020 in caso di utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e quindi si espone alle stesse censure di illegittimità sopra illustrate che si richiamano anche con riguardo a tale disposizione.

Conclusivamente le disposizioni impugnate investono le materie trasversali della tutela della concorrenza, delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali e dell'ordine pubblico, di competenza esclusiva dello Stato, e violano i limiti della competenza statutaria provinciale per contrasto con il codice dei contratti pubblici (art. 95, comma 6 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50) e con l'art. 67 della direttiva 24/2014/UE nonché per violazione dell'art. 117, primo comma della Costituzione (nella parte in cui prevede che la legislazione regionale si esercita nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario) e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., essendo invasa la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza, competenza di cui le norme del codice dei contratti pubblici costituiscono parametro interposto.

Entrambe le norme impugnate eccedono i limiti della competenza statutaria fissati dagli articoli 4, 8 e 9 dello statuto speciale di autonomia per il Trentino-Alto Adige in quanto le province hanno la potestà di emanare norme legislative, entro i limiti indicati dall'art. 4 ovvero in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

Si richiama la sentenza n. 411 del 2008 in cui codesta Corte, pronunciandosi su una legge di una regione a statuto speciale, ha affermato che la disciplina degli appalti pubblici, intesa in senso complessivo, include diversi «ambiti di legislazione», con conseguente interferenza fra materie di competenza statale e materie di competenza regionale; interferenza che, tuttavia, si atteggia in modo peculiare, non realizzandosi normalmente in un intreccio in senso stretto, ma con la prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa in relazione agli oggetti riconducibili alla competenza esclusiva statale; inoltre nella sentenza viene sottolineato che le norme relative alle procedure di gara non appartengono alla competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale e costituiscono invece oggetto delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici, alle quali, pertanto, il legislatore regionale è tenuto ad adeguarsi.



Si richiama altresì la sentenza n. 263 del 2016 con cui codesta Corte, dichiarando illegittima la previsione di una legge regionale ad autonomia speciale, ha ribadito che la potestà legislativa regionale in materia di lavori pubblici rimane perimetrata dai limiti derivanti dalle norme di rango costituzionale, dai principi generali dell'ordinamento giuridico statale, dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica e dagli obiettivi internazionali, sicché la tutela della concorrenza *ex art. 117, comma secondo, lettera e)*, della Costituzione, rende evidente la natura di parametro interposto delle norme del Codice dei contratti pubblici riempiendo di contenuto i limiti statutari alla potestà legislativa regionale in tema di lavori pubblici.

*P.Q.M.*

*Il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4 e dell'art. 2, comma 3 della legge della Provincia Autonoma di Trento del 30 novembre 2020, n. 13 (pubblicata nel B.U.R. del 30 novembre 2020) recante «Modificazioni della legge provinciale 23 marzo 2020, n. 2, e della legge provinciale 13 maggio 2020, n. 3, in materia di contratti pubblici, e modificazioni della legge provinciale 30 dicembre 2014, n. 14, in materia di imposta immobiliare semplice (IMIS)» per contrasto con gli articoli 4, 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige» in relazione all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e) della Costituzione, all'art. 95, comma 6 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e all'art. 67 della direttiva 24/2014/UE.*

Assieme all'originale notificato del presente ricorso si deposita l'originale estratto della determinazione del Consiglio dei ministri, assunta nella seduta del 21 gennaio 2021 e della relazione allegata al verbale.

Roma, 26 gennaio 2021

*L'Avvocato dello Stato: SCLAFANI*

21C00035

n. 17

*Ordinanza del 26 novembre 2020 del Giudice di pace di Lecce nel procedimento penale a carico di C. D.*

**Reati e pene - Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto - Inapplicabilità ai reati di competenza del giudice di pace.**

– Codice penale, art. 131-bis.

## IL GIUDICE DI PACE DI LECCE

Il giudice di pace di Lecce avv. Rochira Cosimo, decidendo sul fascicolo penale intestato all'imputato C. D. nato a... il... ivi residente via... rappresentato e difeso dall'avv. F. Polo di fiducia, per i reati di cui agli articoli 81, 612 e 582 del codice penale; parte civile D. D. presente in udienza, rappresentato e difeso dall'avv. M. Sanasi, dichiarava che non intendeva conciliare e si opponeva ad una eventuale assoluzione *ex art. 34, decreto legislativo 2000*; il giudicante sentito il pubblico ministero, la parte civile ed il difensore dell'imputato, si ritirava in Camera di consiglio.

Sussistenza dei presupposti di cui agli articoli 134 e ss. della Costituzione e 23 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953.

I° presupposto della rilevanza delle questioni sollevate

Assodato che gli elementi di prova acquisiti consentono di ritenere astrattamente provata la responsabilità dell'imputato in relazione ai reati di cui agli articoli 158 e 612 del codice penale a lui contestati, sussiste la rilevanza della questione costituzionale sollevata.



L'avv. Sanasi, difensore della parte civile D. D., ed anche quest'ultimo presente all'udienza di discussione si sono opposti ad una eventuale applicazione dell'art. 34, decreto legislativo n. 274/2000 decreto legislativo n. 274 del 2000.

L'imputato C. D., se la norma non fosse sospetta di incostituzionalità, dovrebbe essere dichiarato responsabile dei capi di imputazione e punito ai sensi degli articoli 582 e 612 del codice penale, al contrario se avesse violato l'art. 612 del codice penale, secondo comma o se avesse commesso anche un altro reato grave, per esempio anche il furto dell'orologio della parte civile (di competenza del tribunale) sarebbe potuto essere assolto *ex art. 131-bis c.p. c.p.* per particolare tenuità del fatto.

L'imputato, nella fattispecie peculiare potrebbe percepire la sanzione come vessatoria, pertanto una eventuale pronuncia della Corte potrà influire su presente giudizio, c.d. pregiudizialità costituzionale (C. costituzionale nn. 129/2017).

A tutt'oggi, la possibilità di essere assolti per particolare tenuità del fatto (*ex art. 131-bis c.p. c.p.*) è inversamente proporzionale alla gravità del reato commesso. La questione di legittimità costituzionale risulta, al giudice *de quo*, pertanto pregiudiziale e rilevante ai fini della decisione.

II° presupposto la non manifesta infondatezza delle questioni sollevate

Da un orientamento giurisprudenziale (*ex plurimis* Cassazione 9 giugno 2017), sia pure minoritario e da parte della dottrina si ravvisa una possibile pacifica convivenza tra l'art. 131-bis c.p. del codice penale e l'art. 34, decreto legislativo n. 274/2000, decreto-legge n. 274 del 2000.

Sussiste, infatti, la non manifesta infondatezza di talune delle questioni sollevate dell'art. 131-bis c.p. c.p. in riferimento agli articoli 2, 3, 24, 25, 27, 97, 111, 117 della Costituzione.

Sussiste, inoltre, la violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e sussidiarietà della legge penale di cui agli articoli 3, 25, 27 della Costituzione.

#### A) Violazione degli articoli 25 e 27 della Costituzione

È consolidato nella giurisprudenza di legittimità e costituzionale il principio di proporzionalità della sanzione penale, infatti la pena deve essere rieducativa, a norma dell'art. 27, comma 2 della Costituzione, non deve essere percepita come ingiusta o sproporzionata. Valori certamente prevalenti, nel bilanciamento costituzionale, rispetto al carattere di specialità dell'art. 34, decreto legislativo n. 274/2000 decreto legislativo n. 274/2000, frutto di una mera scelta di opportunità e di politica criminale che non può rivestire un rilievo costituzionale.

Indubbia è la diversità dei due istituti la natura sostanziale del nuovo istituto già valorizzata in passato dal Supremo Consesso per estendere l'applicabilità dell'art. 131-bis del codice penale ai procedimenti pendenti al momento di entrata in vigore del decreto-legge n. 28 del 2015 ai sensi degli articoli 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e 2 del codice penale, che si riferisce alle sole norme processuali.

La natura giuridica del congegno *ex art. 131-bis c.p. c.p.* è una causa di non punibilità, mentre quello delineato dall'art. 34, decreto legislativo n. 274/2000 è una causa di non procedibilità; istituto sostanziale il primo, processuale il secondo, che non sono sovrapponibili. L'art. 34, decreto legislativo n. 274/2000 esige che il fatto e non solo l'offesa sia di particolare tenuità, art. 131-bis del codice penale non fa riferimento al grado della colpevolezza, anche se alludendo alla modalità della condotta da valutare ai sensi dell'art. 133, comma 1 del codice penale, in qualche modo recupera il profilo dell'intensità del dolo e del grado della colpa. La norma codicistica svincola completamente la causa di non punibilità da valutazioni di tipo specialpreventivo concernenti gli effetti pregiudizievoli che possono derivare all'imputato dalla prosecuzione del processo.

Il requisito, più stringente della occasionalità del fatto contenuto nell'art. 34, decreto legislativo n. 274/2000 e sostituito nell'art. 131-bis del codice penale da quello più elastico, della non abitualità del comportamento.

La sola la norma codicistica delinea, poi, un ulteriore condizione negativa, sbarrando il ricorso all'istituto nel caso in cui si tratti di reati che abbiano condotte plurime abituali e reiterate.

Effetti giuridici diversi dei due istituti.

Visibili sono gli effetti giuridici, infatti, la pronuncia di improcedibilità non è ascrivibile nel casellario giudiziario, non è idonea a formare alcun giudicato sull'illiceità penale della condotta e non è impugnabile dall'imputato, a differenza della sentenza che dichiara la non punibilità, che presuppone l'accertamento di responsabilità.

Entrambi gli istituti perseguono un intento deflativo e a dare piena attuazione ai principi costituzionali di *extrema ratio* e di proporzionalità della pena.

Finalità eminentemente «Conciliativa» della giurisdizione di pace?

La causa di improcedibilità prevista dall'art. 34, decreto legislativo n. 274/2000 decreto legislativo trova invece fondamento giustificativo nella finalità eminentemente «conciliativa» della giurisdizione di pace, così interpretata dalla Corte di cassazione a sezioni unite e anche avallata dalla Consulta, ma in realtà l'art. 34, decreto legislativo n. 274/2000



così come previsto e poco utilizzato e comunque la funzione conciliativa del giudice di pace porta a differenti conclusioni e cioè A) ad una remissione della querela in caso di assenso da parte della parte offesa; o B) in caso di reiterata assenza della parte civile o della parte offesa nel processo, alla remissione tacita della querela, non certamente ad una applicazione dell'art. 34, decreto legislativo n. 274/2000.

Detta finalità «conciliativa» collide inoltre con la ventennale esperienza del giudice di pace che si è occupato, sino a poco tempo fa del reato previsto dall'art. 590 del codice penale con lesioni gravissime (*ex multis* sentenza G.d.P. Lecce n. 106/11 con una condanna ad una provvisoria di euro 300.000,000 decisione confermata in appello ed in Cassazione), di reati di immigrazione, che comportano limitazione della libertà personale con ordinanze di rimessione alla Corte europea ecc.

Inoltre la maggior parte dei procedimenti davanti al giudice di pace vedono come parti contrapposte *ex coniugi*, con vari procedimenti penali ed una causa civile di separazione o divorzio pendenti, la cui conciliazione sarebbe impossibile anche per il grande Salomone.

La persona offesa, costretta a subire una conclusione sgradita del procedimento, perché la sua manifestazione di interesse alla prosecuzione; o nella fase processuale la sua opposizione, impedisce al giudice di pace di applicare l'istituto previsto art. 34, decreto legislativo n. 274/2000, ma non paralizzerebbe l'operatività dell'art. 131-*bis* del codice penale, che non resterebbe priva di tutela. Infatti nell'eventuale concorrente veste di persona danneggiata, sarebbe comunque legittimata ad esercitare l'azione civile a carattere restitutorio o risarcitorio, ai sensi dell'art. 651-*bis* del codice di procedura penale.

Inoltre l'inclusione dei reati di competenza del giudice di pace nell'orbita applicativa dell'art. 131-*bis* del codice penale offuscherebbe solo il volto conciliativo del rito disciplinato dal decreto legislativo suddetto, quello deflativo ne risulterebbe persino esaltato, dilatandosi l'area dei fatti scarsamente offensivi che non giustificano un approfondimento processuale.

Infine la strategia conciliativa (ammesso e non concesso) del meccanismo *ex art.* 34, decreto legislativo n. 274/2000 è frutto di una scelta di opportunità e di politica criminale che non riveste alcun rilievo costituzionale, a differenza dei principi di *extrema ratio* e proporzione della pena che stanno alla base dell'istituto del nuovo conio. C'è quindi da chiedersi se la tutela di un obiettivo privo di carattere costituzionale, perseguito dal legislatore del 2000 che sarebbe affievolita dalla convivenza operativa della causa di non punibilità codicistica e della condizione di improcedibilità speciale, possa giustificare nella prospettiva dell'art. 3 della Costituzione, l'emarginazione dal procedimento dinanzi al giudice di pace del congegno previsto dall'art. 131-*bis* del codice penale, la cui *ratio*, ha invece un solido fondamento costituzionale.

E comunque il valore conciliativo usato dalle sezioni unite può essere eventualmente messo in discussione ai sensi dell'art. 618, comma 1-*bis* del codice di procedura penale.

Al contrario una pacifica convivenza dei due istituti nel micro sistema del giudice di pace fondandosi sulla cosiddetta clausola di salvaguardia della disciplina speciale, posto dall'art. 16 secondo periodo codice penale nel caso di specie sembra venire in rilievo la sola prima parte della norma punto enunciato dell'art. 16 del codice penale in due autonomi segmenti: il primo prende in esame la situazione di un certo caso è disciplinato unicamente dal codice penale e non anche dalla legge speciale, stabilendo il solenne principio di unità dogmatica dell'intero diritto penale; si applicano le disposizioni del codice penale alle materie regolate dalle altre leggi penali speciali; il secondo segmento contempla la situazione in cui la legislazione, speciale disciplina esplicitamente il medesimo caso regolato anche dal codice penale, posto che la legge speciale stabilisce altrimenti, trova applicazione la disciplina in essa contenuta. Il secondo enunciato dell'art. 16 del codice penale regola, dunque, il fenomeno del concorso di norme. A ben vedere si tratta di un concorso apparente poiché imposta l'applicazione della sola norma speciale. L'art. 16 del codice penale nell'ultima parte, condivide con il precedente art. 15 del codice penale la funzione. Serve in pratica ad evitare il concorso di norme e ad imporre l'applicazione di una sola norma, la speciale, quando vi sono due norme poste tra loro in rapporto di genere a specie e che, dunque, regolano per forza lo stesso caso. In definitiva perché si applichi la seconda parte dell'art. 16 del codice penale le due norme codicistica extra codicistica devono essere in rapporto di specialità tra loro. Se non si configura siffatta relazione di genere e specie tra la norma codicistica è quella della legislazione complementare non opera la seconda parte dell'art. 16 del codice penale bensì la prima. Quindi si applica la norma codicistica non essendo quel caso effettivamente preso in considerazione anche dalla norma extracodicistica.

Quando invece ciascuna norma presenta oltre a un nucleo di elementi comuni, requisiti eterogenei sul piano della struttura della fattispecie, esclusivamente e propri ed estranei all'altra, non è configurabile una relazione di genere a specie, bensì di interferenza.





Un esempio di interferenza è rintracciabile, nel rapporto tra l'art. 131-*bis* c.p. c.p. e l'art. 34, decreto legislativo n. 274/2000 decreto legislativo le cui discipline, hanno un nucleo in comune, cioè l'esiguità dell'offesa al bene oggetto di tutela penalistica ed elementi reciprocamente eterogenei.

Il rapporto fra loro quindi sfugge all'incidenza applicativa del secondo segmento dell'art. 16 del codice penale quindi non vi sono barriere normative che possono impedire alla causa di non punibilità codicistica di straripare gli argini del rito ordinario e raggiungere il microsistema del giudice di pace, ovviamente quando manchino le condizioni per applicare l'art. 34, decreto legislativo n. 274/2000, per legittimare il giudice di pace a dichiarare la tenuità per fatto ai sensi dell'art. 131-*bis* del codice penale, naturalmente in presenza dei presupposti e nel rispetto dei limiti fissati dalla norma.

#### B) *Violazione del principio di sussidiarietà dell'illecito penale*

Il ricorso alla sanzione penale nel nostro ordinamento deve ammettersi esclusivamente come *extrema ratio*, quando cioè la tutela del bene giuridico non possa essere raggiunta adeguatamente attraverso altri strumenti dell'ordinamento giuridico.

L'art. 34, decreto legislativo n. 274/2000 ha, quindi, un ambito di applicazione ben più ristretto rispetto alla norma sostanziale inserita all'interno del codice penale, che dunque si atteggia a norma di maggior favore per l'imputato.

#### C) *Violazione del principio 102*

La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

Non posso essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali. Possono soltanto essere istituiti presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura.

La legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia.

L'art. 6 del codice di procedura penale suona. «Il Tribunale è competente per i reati che non appartengono alla competenza della Corte di assise o del giudice di pace.»

Il rito penale davanti al giudice di pace, non lo rende speciale (o diverso) per l'obiettivo di «conciliazione delle parti», d'altronde non lo è neppure il giudice del lavoro ex art. 409 e ss. del codice di procedura civile da sempre, né il giudice del tribunale con l'introduzione dell'art. 185-*bis* del codice di procedura civile di nuova generazione.

L'art. 7 del codice di procedura civile libro primo, titolo I Degli organi giudiziari

Sezione II - Della competenza per materia e valore

Il giudice di pace è competente per le cause ...

Rivisitando la sentenza delle S.U. penali del 22 giugno 2017 n. 53683, nella parte in cui ritiene il giudice di pace un soggetto volontario ed onorario, alla luce della sentenza della Corte europea (seconda sezione) Del 16 luglio 2020 si potrebbe valutare una possibile e necessaria convivenza nel procedimento dinanzi al giudice di pace dei due diversi modelli di «irrilevanza per particolare tenuità del fatto» sbloccando finalmente le barriere artificiali che annullano le istanze di rilievo costituzionale quali quelle di economia processuale, di *extrema ratio* e di proporzionalità e ragionevolezza della pena.

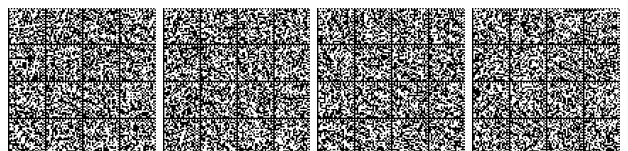
La sentenza della Corte europea del 16 luglio 2020, infatti, nella causa C-658/18, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dal giudice di pace di Bologna (Italia), con ordinanza del 16 ottobre 2018, pervenuta in cancelleria il 22 ottobre 2018, nel procedimento UX contro Governo della Repubblica italiana, conclude:

...Per questi motivi, la Corte (Seconda sezione) dichiara:

1) l'art. 267 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea deve essere interpretato nel senso che il giudice di pace (Italia) rientra nella nozione di «giurisdizione di uno degli stati membri», ai sensi di tale articolo;

2) l'art. 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, e l'art. 31, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea devono essere interpretati nel senso che un giudice di pace che, nell'ambito delle sue funzioni, svolge prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo, può rientrare nella nozione di «lavoratore», ai sensi di tali disposizioni, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

La clausola 2, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato della direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che la nozione di «lavoratore a tempo



determinato», contenuta in tale disposizione, può includere un giudice di pace, nominato per un periodo limitato, il quale, nell'ambito delle sue funzioni, svolge prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

La clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato della direttiva 1999/70, deve essere interpretata nel senso che osta ad una normativa nazionale che non prevede il diritto per un giudice di pace di beneficiare di ferie annuali retribuite di trenta giorni, come quello previsto per i magistrati ordinari, nell'ipotesi in cui tale giudice di pace rientri nella nozione di «lavoratore a tempo determinato», ai sensi della clausola 2, punto 1, di tale accordo quadro, e in cui si trovi in una situazione comparabile a quella di un magistrato ordinario, a meno che tale differenza di trattamento sia giustificata dalle diverse qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui detti magistrati devono assumere la responsabilità, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

#### D) *Violazione del principio dell'art. 111 della Costituzione*

Si evidenzia il difetto di ragionevolezza della dosimetria della pena prevista dal vigente art. 131-bis c.p. c.p., e l'art. 34, decreto legislativo n. 274/2000 decreto legislativo 2000, che emergerebbe nel raffronto con il trattamento sanzionatorio previsto per il fatto di lieve entità l'assoluzione il primo, e con la condanna il secondo; nonostante la linea di demarcazione «naturalistica» tra le fattispecie «speciale» art. 615, primo comma e «ordinaria» art. 615, secondo comma, sia talvolta non netta, il «confine sanzionatorio» dell'una e dell'altra incriminazione è invece troppo e, quindi, irragionevolmente. Pertanto, il trattamento sanzionatorio sensibilmente diverso tra le fattispecie che si pongono sul confine tra l'ipotesi lieve e l'ipotesi ordinaria determina un rapporto non ragionevole con il disvalore della condotta.

#### E) *Violazione dell'art. 3 della Costituzione*

Tale norma appare, anzitutto, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo dell'irragionevolezza della scelta legislativa.

Il giudice *a quo* ritiene che, nella fattispecie peculiare, la pronuncia delle sezioni unite penali n. 53683 del 22 giugno 2017, con la quale la Suprema Corte ha voluto escludere radicalmente l'applicabilità dell'art. 131-bis del codice penale ai reati di competenza del giudice di pace, costituisca ostacolo insormontabile ad un'interpretazione costituzionalmente orientata del medesimo, tale da giustificare la rimessione alla Corte; ritenendo la questione non manifestamente infondata e rilevante per la decisione del presente giudizio; solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis del codice penale, nella misura in cui esso non è applicabile ai reati rientranti nella competenza del giudice di pace, per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

##### *Palese ed irragionevole disparità di trattamento sotto il profilo sanzionatorio.*

La irragionevolezza della nuova fattispecie penale emerge anche sotto il profilo sanzionatorio.

Tale regolamentazione, infatti, introduce una palese ed irragionevole disparità di trattamento tra soggetti ugualmente destinatari della predetta sanzione.

Citando P. Danelli: «Il giudice di pace, riscontrata la sussistenza di tutte le condizioni di procedibilità, deve applicare la sanzione soltanto quando abbia accertato il dovere di punire, la cui esistenza è esclusa in mancanza del bisogno di pena e, dunque laddove possa essere applicato l'art. 131-bis del codice penale, ritenere che, per salvaguardare presunte finalità conciliative, si debba punire nonostante la mancanza del bisogno di pena, significa attribuire agli illeciti di competenza del magistrato di pace, uno statuto eccezionale e di infrangere così l'unitarietà della teoria del reato. La coerenza del sistema depone quindi in favore della applicabilità dell'art. 131-bis del codice penale anche ai reati di competenza del giudice di pace.

##### *Irragionevole disparità di trattamento sotto il profilo sanzionatorio dell'art. 34, decreto legislativo rispetto all'art. 131-bis del codice penale.*

Palese violazione dell'art. 3 della Costituzione in quanto la disposizione censurata delineerebbe un trattamento sanzionatorio irragionevole tenuto conto che, nonostante la linea di demarcazione «naturalistica» fra la fattispecie «ordinaria», di cui alla disposizione denunciata, e quella di «lieve entità», di cui all'art. 131-bis del codice penale, non sia sempre netta, il «confine sanzionatorio» dell'una e dell'altra incriminazione è invece eccessivamente e, quindi, irragionevolmente, distante.

Detta irragionevolezza contrasterebbe con gli articoli 3 e 27 della Costituzione, poiché la previsione di una pena ingiustificatamente aspra e sproporzionata rispetto alla gravità del fatto ne pregiudicherebbe la funzione rieducativa.

L'art. 3 della Costituzione appare violato sotto un altro specifico profilo, concernente la irragionevole disparità di trattamento tra la nuova fattispecie e quella di cui all'art. 34, decreto legislativo n. 274/2000.



#### F) Violazione dell'art. 25 e 111 della Costituzione

Con la sentenza n. 233 del 2018, la Corte, dopo aver ribadito che le valutazioni discrezionali di dosimetria della pena spettano anzitutto al legislatore, ha precisato che non sussistono ostacoli al suo intervento quando le scelte sanzionate adottate dal legislatore si siano rivelate manifestamente arbitrarie o irragionevoli e il sistema legislativo consenta l'individuazione di soluzioni, anche alternative tra loro, che siano tali da «riconduurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico, procedendo puntualmente, ove possibile, all'eliminazione di ingiustificabili incongruenze». Similmente, la sentenza n. 222 del 2018 di poco precedente aveva già ritenuto che al fine di consentire l'intervento correttivo di questa Corte non è necessario che esista, nel sistema, un'unica soluzione costituzionalmente vincolata in grado di sostituirsi a quella dichiarata illegittima, come quella prevista per una norma avente identica struttura e *ratio*, idonea a essere assunta come *tertium comparationis*, essendo sufficiente che il «sistema nel suo complesso offra alla Corte «precisi punti di riferimento» e soluzioni «già esistenti», ancorché non «costituzionalmente obbligate», «che possano sostituirsi alla previsione sanzionatoria dichiarata illegittima».

In definitiva, fermo restando che non spetta alla Corte determinare autonomamente la misura della pena, l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale che riguardano l'entità della punizione risulta condizionata non tanto dalla presenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nel sistema di previsioni sanzionatorie che, trasposte all'interno della norma censurata, garantiscano coerenza alla logica perseguita dal legislatore. Nel rispetto delle scelte di politica sanzionatoria delineate dal legislatore e ad esso riservate, occorre, infatti, evitare che l'ordinamento presenti zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale proprio in ambiti in cui è maggiormente impellente l'esigenza di assicurare una tutela effettiva dei diritti fondamentali, incisi dalle scelte sanzionatorie del legislatore.

#### G) Violazione dell'art. 2 della Costituzione

Il contrasto del trattamento sanzionatorio attualmente previsto dall'art. 131-bis c.p. c.p., e l'art. 34, decreto legislativo n. 274/2000 decreto legislativo 2000 «con il principio di proporzionalità e il principio di colpevolezza e di necessaria finalizzazione rieducativa della pena, riconducibile al disposto degli articoli 3 e 27 della Costituzione».

La nuova fattispecie appare, infine, in contrasto con l'art. 2 della Costituzione, che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo.

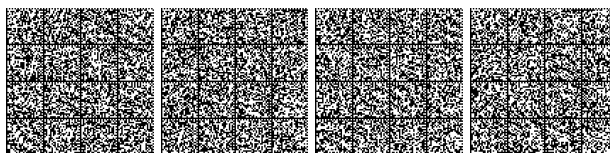
Invero, la giurisprudenza costituzionale, ribadita anche recentemente, ammette in particolari situazioni interventi con possibili effetti in *malam partem* in materia penale, restando semmai da verificare l'ampiezza e i limiti dell'ammissibilità di tali interventi nei singoli casi. Certamente il principio della riserva di legge di cui all'art. 25 della Costituzione rimette al legislatore «la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni da applicare», ma non esclude che la Corte possa assumere decisioni il cui effetto in *malam partem* non discende dall'introduzione di nuove norme o dalla manipolazione di norme esistenti, ma dalla semplice rimozione di disposizioni costituzionalmente illegittime. In tal caso, l'effetto in *malam partem* è ammissibile in quanto esso è una mera conseguenza indiretta della *reductio ad legitimitatem* di una norma costituzionalmente illegittima, la cui caducazione determina l'automatica espansione di altra norma dettata dallo stesso legislatore.

In definitiva, fermo restando che non spetta alla Corte determinare autonomamente la misura della pena, l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale che riguardano l'entità della punizione risulta condizionata non tanto dalla presenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nel sistema di previsioni sanzionatorie che, trasposte all'interno della norma censurata, garantiscano coerenza alla logica perseguita dal legislatore. Nel rispetto delle scelte di politica sanzionatoria delineate dal legislatore e ad esso riservate, occorre, infatti, evitare che l'ordinamento presenti zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale proprio in ambiti in cui è maggiormente impellente l'esigenza di assicurare una tutela effettiva dei diritti fondamentali.

L'impossibilità di applicare l'art. 34, decreto legislativo n. 274/2000 decreto legislativo, nella fattispecie peculiare, per l'opposizione della parte civile, porterebbe a condannare l'imputato... al posto di una applicazione dell'art. 131-bis c.p. c.p. per il principio processuale della ragione più liquida, desumibile dagli articoli 24, e 111 della Costituzione italiana (Cassazione n. 30745 del 2019) con conclusioni paradossali, per cui: la possibilità di essere assolti per particolare tenuità del fatto è inversamente proporzionale alla gravità del reato commesso.

P.Q.M.

Il giudice di pace di Lecce avv. Cosimo Rochira, visti gli articoli 134 e ss. della Costituzione e 23 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953.



*Ritenuta la rilevanza ai fini del giudizio e la non manifesta infondatezza solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis del codice penale nella parte in cui non lo rende applicabile anche nel procedimento dinanzi al giudice di pace, per contrasto con gli articoli 2, 3, 24, 25, 27, 102, 111 della Costituzione della Repubblica italiana.*

*Sospende il presente processo e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Manda alla cancelleria per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.*

Così deciso in Lecce il 26 novembre 2020

*Il giudice di pace: ROCHIRA*

21C00036

N. 18

*Ordinanza del 17 settembre 2020 della Corte d'appello di Cagliari nel procedimento civile promosso da S. C., quale erede di F. M. contro INAIL, in persona del direttore regionale per la Sardegna*

**Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Prestazioni economiche da inabilità permanente - Menomazioni preesistenti all'entrata in vigore del decreto ministeriale previsto dal comma 3 dell'art. 13 del d.lgs. n. 38 del 2000 e già indennizzate - Previsione che la valutazione del grado di menomazione conseguente a un nuovo infortunio o a una nuova malattia professionale avviene senza tenere conto delle preesistenze - Mantenimento dell'eventuale rendita corrisposta in conseguenza di infortuni o malattie professionali verificatisi o denunciati prima dell'entrata in vigore del citato decreto ministeriale.**

- Decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38 (Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144), art. 13, comma 6, secondo e terzo periodo.

LA CORTE D'APPELLO DI CAGLIARI

SEZIONE CIVILE

In funzione di giudice del lavoro, composta dai magistrati:

Giovanna Osana, Presidente;

Angelo Lucio Caredda, consigliere relatore;

Paola Mazzeo, consigliere.

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa di previdenza iscritta al n. 190 di RACL dell'anno 2018, proposta da: S.C., nata a ... ed ivi res.te in viale del ..., quale erede di F. M., elettivamente domiciliata in Cagliari, via Logudoro n. 35, presso lo studio degli avv.ti Valeria Atzeri - (TZRVLR69B68B354E), Claudia Atzeri (TZRCLD71T63B354T) e Giovanni Pruneddu (PRNGNN56D27L202P), che la rappresentano e difendono per delega allegata alla memoria di costituzione informatica e dichiarano di voler ricevere le comunicazioni di cancelleria all'indirizzo di posta elettronica certificata [studiolegaleatzeri@legalmail.it](mailto:studiolegaleatzeri@legalmail.it) o al numero di fax 070666074 indicati nell'intestazione

Ricorrente in riassunzione-appellata

contro INAIL, in persona del direttore regionale per la Sardegna, elettivamente domiciliato in Cagliari, via Nuoro n. 50, rappresentato e difeso in virtù di procura generale alle liti dagli avvocati Giuliana Murino e Roberto Di Tucci.

Resistente in riassunzione-appellante



## SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Lo svolgimento viene riportato nei limiti di quanto devoluto al giudice di II grado *ex art.* 346 del codice di procedura civile e 56 decreto legislativo n. 546/1992.

Con ricorso al Tribunale di Cagliari l'attuale ricorrente ha affermato di aver lavorato come minatore in sottosuolo dal 1959 al 1988 e di essere stato esposto all'inalazione di biossido di silicio. Ha affermato di aver contratto la silicosi per tale ragione ed ha chiesto l'accertamento dell'esistenza della malattia e la condanna dell'INAIL all'erogazione delle relative prestazioni, negate in via amministrativa dopo che era stata presentata domanda il 22 febbraio 2008.

L'INAIL si è costituito in giudizio contestando l'esistenza del diritto ed eccependo che, poiché il ricorrente era titolare di rendita per «bronicopneumopatia» (m.p. n. 40001717), era inammissibile qualsiasi duplicazione delle prestazioni.

Istruita la causa con produzioni documentali e CTU, il consulente ha concluso:

«Il signor F. M. risulta affetto da silicosi:

La diagnosi è di verosimile certezza;

Il conseguente grado di danno biologico può essere indicato pari al 25% a far data dalla presentazione della domanda amministrativa.»

Di seguito, nell'elaborato peritale, il CTU dichiara di aver anche visitato il ricorrente in altro procedimento, finalizzato all'accertamento dell'aggravamento della malattia professionale per cui era già indennizzato, ovvero sia la broncopneumopatia, redigendo la relativa consulenza, di cui riporta un estratto nel corpo di quella oggetto di causa, confermandone le valutazioni.

Nella diversa consulenza si legge:

«Prima di confrontare i dati emersi al solo scopo di verificare se sia o non intervenuto un aggravamento della broncopneumopatia, non si può fare a meno di osservare come, alla luce degli attuali esami, la diagnosi di broncopneumopatia non può più essere condivisa, in quanto ci si trova al cospetto di un quadro patologico classico di silicosi.

Per quanto non sia possibile porre a confronto diretto i radiogrammi eseguiti in occasione della CTU del 1997, né risulta possibile confrontare radiogrammi INAIL, non prodotti e, per quanto riportato in alti, non eseguiti in occasione della revisione, il solo confronto del referto radiologico del 1997 con quello attuale evidenzia come si sia verificata una grossolana evoluzione, caratterizzata da un interessamento interstiziale di tutto il parenchima polmonare.

Attualmente l'osservazione diretta del quadro radiografico *standard* del torace è talmente eclatante che, se nel 1997 fosse stato presente anche solo in minor misura un quadro assimilabile, certamente ai radiologi del "Binaghi" (dove fu eseguito l'esame di quella CTU), non sarebbe sfuggito e sicuramente lo avrebbero segnalato.

Il quadro attuale è quello di una fibrosi polmonare interstiziale, caratterizzata da una disseminazione periferica, mantellare, di immagini nodulari e micronodulari di densità chiaramente fibrotica, che si raggruppano come "a grappoli" in varie zone dei campi polmonari.

Il quadro RX è talmente chiaro, e la fibrosi interstiziale talmente marcata, che, confrontato con il referto TC del torace esibito dal periziando (anche se trattasi di esami non "omogenei"), consente di ritenere che dal 2008 (epoca dell'esame TC) ad oggi si sia verificata una ulteriore evoluzione peggiorativa della fibrosi polmonare. Ed in effetti, la visione diretta che ho potuto personalmente effettuare dell'esame TC esibito dal periziando, mi consente di affermare che se ripetessimo oggi l'esame TC del torace, certamente troveremmo tale ulteriore aggravamento.

L'odierno quadro radiologico e quello TC del torace consentono, con criterio di tutta verosimiglianza, praticamente di certezza, di porre diagnosi di "silicosi", alla luce della sicura e lungata (29 anni di galleria) esposizione del periziando all'inalazione di silice in miniera altamente silicotigena (Montevecchio)...

Conclusioni: nel signor F. M. indennizzato per broncopneumopatia professionale col grado del 14% d'inabilità lavorativa, risulta essersi realizzato un aggravamento della patologia respiratoria; con riferimento alla data di presentazione della domanda amministrativa di revisione può essere indicato un nuovo maggior grado d'inabilità, pari al 22%; a causa di un ulteriore intervento aggravamento, con riferimento al gennaio 2010 può essere indicato un nuovo maggior grado d'inabilità, pari al 32%».



Il Tribunale, con sentenza n. 1975 del 19 luglio 2011, ha accolto la domanda e riconosciuto la rendita per silicosi e cardiopatia associata al 25% di danno biologico.

Ha proposto appello l'INAIL, ribadendo che l'appellato era già indennizzato al 32% per broncopneumopatia, (vedi esiti della CTU relativa), liquidata secondo il regime del testo unico 1124/1965, e che il riconoscimento del danno integrale al 25% per la nuova patologia denunciata comportava una duplicazione di prestazioni, poiché si sarebbe dovuto tener conto della preesistenza già indennizzata, che interessava il medesimo apparato e, perciò, era «concorrente» con la silicosi. Ha perciò sostenuto che si sarebbe dovuto detrarre dal danno complessivo il danno preesistente, per ottenere il danno «nuovo» o «ulteriore». L'appellato si è costituito chiedendo il rigetto dell'appello.

La Corte d'appello, con sentenza n. 518 del 28 novembre 2012, ha accolto l'appello, ritenendo che «a parte la nuova diagnosi di silicosi polmonare», nessun danno ulteriore esistesse rispetto alla broncopneumopatia già diagnosticata e già indennizzata al 32% in regime *ex* decreto del Presidente della Repubblica 1124-1965, soggiungendo che la «silicosi» non si poteva considerare come nuova malattia professionale, da indennizzare come danno biologico *ex* decreto legislativo n. 38/2000 e che il danno riscontrato non era nuovo, ma coincideva con quello già indennizzato. Ha soggiunto che in caso contrario si sarebbe verificata una duplicazione dell'indennizzo ed ha, in definitiva, rigettata la domanda.

Ha proposto ricorso per Cassazione l'appellato e la Corte, con la sentenza n. 6774-2018 ha annullato la sentenza, ravvisando una violazione dell'art. 13, 6° comma, decreto legislativo n. 38/2000 ed ha rinviato a questa Corte, in diversa composizione. La suprema Corte ha ritenuto che la Corte d'appello avesse violato il decreto legislativo n. 38/2000:

«Essa contrasta infatti con la lettera dell'art. 13, comma 6, secondo e terzo periodo, che non distinguono la malattia nuova (o l'infortunio nuovo) che riguardi lo stesso apparato da quello che non lo riguardi; applicano a tutti i nuovi eventi la stessa soluzione, secondo cui delle preesistenti invalidità “non si tiene conto” al fine di valutare - nell'ambito delle nuove prestazioni - il grado di menomazione ad essi relativi; e prevedono la regola della concorrenza delle prestazioni (“l'assicurato continuerà a percepire l'eventuale rendita corrisposta in conseguenza di infortuni o malattie professionali verificatisi o denunciate prima della data sopra indicata”).

Riassume il giudizio l'originario ricorrente, cui resiste l'INAIL.

In corso di causa, deceduto l'appellato, si è costituita in giudizio l'erede. La causa è stata istruita con produzioni documentali ed è stata decisa sulla base delle seguenti

#### CONCLUSIONI

Per l'appellante INAIL:

In via principale, in totale riforma della sentenza appellata, rigettare le domande proposte da F. M.

In subordine, qualora venisse riconosciuta la sussistenza della silicosi polmonare, procedere a scorporare il danno da quello indennizzato dall'Istituto con la BPCO.

Per l'appellata S. C.:

La ecc.ma Corte:

1) respinga l'interposto appello;

2) accerti che F. M. aveva diritto alla rendita per silicosi con cardiopatia associata nella misura del 25%, o in quell'altra maggiore o minore che risulterà in corso di causa, dalla data della domanda amministrativa, e per l'effetto condanni l'Inail al pagamento, a favore degli eredi, dei ratei maturati e scaduti, fino alla data del decesso, maggiorati degli interessi legali e rivalutazione monetaria nei limiti di legge;

3) condanni l'Inail alla rifusione delle spese del presente giudizio, del giudizio d'appello e del giudizio nanti la Corte di cassazione oltre alle spese generali e al rimborso dell'importo del contributo unificato per il ricorso in Cassazione pari a euro 900,00 con distrazione a favore degli avvocati Valeria Atzeri, Claudia Atzeri e Giovanni Pruneddu anticipatari;

4) ai sensi dell'art. 152 disp. att. si dichiara che il reddito imponibile, ai fini dell'imposta personale sul reddito risultante dall'ultima dichiarazione non è superiore a euro 22.987,64 come da dichiarazione sostitutiva di certificazione agli atti e pertanto, in caso di reiezione della domanda, si chiede che le spese del giudizio non vengano comunque poste a carico del ricorrente.



## MOTIVI DELLA DECISIONE

*Ricostruzione in fatto*

I fatti che risultano accertati sono così sintetizzabili: il defunto F. M. godeva già di una rendita per «broncopneumopatia da polveri di silicati e calcare», arrivata alla percentuale del 32% di danno alla capacità lavorativa, costituita dal 1992 sotto il regime del testo unico 1124/1965. Tale percentuale era stata raggiunta a seguito di domanda giudiziale di aggravamento, nel cui corso il medesimo CTU dell'attuale procedimento aveva riscontrato che egli era affetto da un'unica malattia, la silicosi, mentre non era esistente la broncopneumopatia per cui era indennizzato. La percentuale di danno verificata dal CTU al momento della consulenza (2010), era del 32% di perdita di capacità lavorativa, sotto il regime del testo unico 1124/1965. La maggior percentuale di danno, peraltro, è rimasta sempre imputata alla prestazione in godimento, ovvero sia una rendita per BPCO e non per silicosi.

Il 22 febbraio 2008 ha chiesto all'INAIL il riconoscimento della diversa malattia della silicosi (rispetto alla BPCO per cui era indennizzato), con associata cardiopatia, sotto il regime pertanto del decreto legislativo n. 38/2000, che valuta non più il danno alla capacità lavorativa, ma il danno biologico. Il CTU, nel confermare l'esistenza della sola silicosi come unica malattia professionale che affliggeva il ricorrente, valuta in danno biologico nella misura del 25%, poi accertato dal Tribunale con la sentenza qui appellata.

*Quadro normativo*

La fattispecie è disciplinata dalla disposizione dell'art. 13, 6° comma, decreto legislativo n. 38/2000, il quale ha innovato il sistema delle prestazioni erogabili dall'INAIL sostituendo, per quanto qui rileva, il sistema di valutazione medico-legale del danno. Nel sistema del testo unico 1124/1965, infatti, si teneva conto del danno che gravava sulla «capacità lavorativa», mentre in quello delineato dal decreto suddetto si ha riguardo al «danno biologico».

La norma:

«6. Il grado di menomazione dell'integrità psicofisica causato da infortunio sul lavoro o malattia professionale, quando risulti aggravato da menomazioni preesistenti concorrenti derivanti da fatti estranei al lavoro o da infortuni o malattie professionali verificatisi o denunciate prima della data di entrata in vigore del decreto ministeriale di cui al comma 3 e non indennizzati in rendita, deve essere rapportato non all'integrità psicofisica completa, ma a quella ridotta per effetto delle preesistenti menomazioni, il rapporto è espresso da una frazione in cui il denominatore indica il grado d'integrità psicofisica preesistente e il numeratore la differenza tra questa ed il grado d'integrità psicofisica residuo dopo l'infortunio o la malattia professionale. Quando per le conseguenze degli infortuni o delle malattie professionali verificatisi o denunciate prima della data di entrata in vigore del decreto ministeriale di cui al comma 3 l'assicurato percepisca una rendita o sia stato liquidato in capitale ai sensi del testo unico, il grado di menomazione conseguente al nuovo infortunio o alla nuova malattia professionale viene valutato senza tenere conto delle preesistenze. In tale caso, l'assicurato continuerà a percepire l'eventuale rendita corrisposta in conseguenza di infortuni o malattie professionali verificatisi o denunciate prima della data sopra indicata.»

Per completezza, si riporta anche il testo dell'art. 9 stesso decreto legislativo n. 38/2000, riguardante la disciplina dell'errore, nella parte che può rilevare:

«Art. 9 Rettifica per errore

1. Le prestazioni a qualunque titolo erogate dall'istituto assicuratore possono essere rettificate dallo stesso Istituto in caso di errore di qualsiasi natura commesso in sede di attribuzione, erogazione o riliquidazione delle prestazioni. Salvo i casi di dolo o colpa grave dell'interessato accertati giudizialmente, l'istituto assicuratore può esercitare la facoltà di rettifica entro dieci anni dalla data di comunicazione dell'originario provvedimento errato.

2. In caso di mutamento della diagnosi medica e della valutazione da parte dell'istituto assicuratore successivamente al riconoscimento delle prestazioni, l'errore, purché non riconducibile a dolo o colpa grave dell'interessato accertati giudizialmente, assume rilevanza ai fini della rettifica solo se accertato con i criteri, metodi e strumenti di indagine disponibili all'atto del provvedimento originario.



3. L'errore non rettificabile comporta il mantenimento delle prestazioni economiche in godimento al momento in cui l'errore stesso è stato rilevato.

4. È abrogato il primo periodo del comma 5 dell'art. 55 della legge 9 marzo 1989, n. 88"..."»

Dall'esame dell'art. 13, 6° comma, risulta che lo stesso contiene la disciplina che regola il passaggio dal vecchio al nuovo sistema di indennizzo, in relazione ai casi di interferenza che si possono verificare nel caso dell'esistenza di menomazioni fisiche preesistenti, individuando due diverse ipotesi: la prima è quella in cui, all'atto della richiesta di una prestazione sotto il nuovo regime, ci siano menomazioni preesistenti concorrenti, derivanti da fatti estranei al lavoro (e non è il caso che si presenta), o da infortuni o malattie professionali verificatisi o denunciate prima della data di entrata in vigore (neanche questo è il caso attuale) del decreto ministeriale di cui al comma 3 e non indennizzati in rendita, nel qual caso la percentuale di danno relativa al nuovo danno è calcolata tenendo conto che la capacità fisica è già diminuita per effetto della preesistenza. La norma precisa infatti anche la formula matematica da applicare (c.d. formula di Gabrielli).

La seconda è quella in cui non solo ci sia una malattia o infortunio professionale preesistente, ma per lo stesso l'interessato già percepisca una rendita o sia stato «liquidato in capitale» ai sensi del testo unico: in questo caso, il nuovo danno va valutato «senza tener conto delle preesistenze», quindi presumendo una integrità fisica del 100%. Si prevede di seguito che l'interessato continui a percepire la prestazione già in corso, senza modificazioni.

Per quanto riguarda l'art. 9, disciplinante l'errore, esso è stato riportato solo per completezza, sia perché l'iniziativa di ritenere erronea la propria precedente valutazione medica spetta all'INAIL, e solo successivamente, sempre introdotta dalle parti nel processo, può essere fatta oggetto del giudizio, sia perché è stato chiarito dalla CTU, in relazione alla domanda di aggravamento della broncopneumopatia, che dagli esami risultanti al tempo non era individuabile un elemento diagnostico fondamentale (art. 9, 2° comma), e quindi la prestazione già in corso non sarebbe revocabile.

### *Principio di diritto*

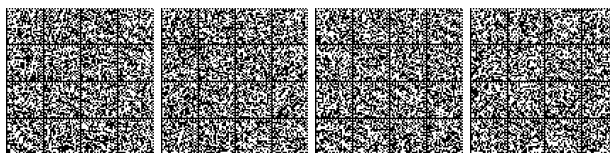
Il principio di diritto cui questa Corte deve attenersi è quello che la stessa sentenza della suprema Corte indica ai punti 6) e 7):

«6. La fattispecie che ne occupa attiene alla seconda parte dell'art. 13, comma 6, decreto legislativo n. 38/2000, su cui non constano specifici precedenti di questa Corte. In base alla norma di legge risulta che qualora il lavoratore goda di una rendita per una malattia professionale denunciata prima dell'entrata in vigore della disciplina dettata dal decreto legislativo n. 38/2000 (ovvero prima del 25 luglio del 2000 e successivamente venga colpito da una nuova malattia professionale (non importa se concorrente o coesistente) il grado di menomazione conseguente alla nuova malattia professionale deve essere valutato senza tenere conto delle preesistenti menomazioni; ed il lavoratore percepirà pertanto sia la rendita già liquidata in base al testo unico 1124/65, sia la prestazione per la nuova malattia da liquidarsi in base allo stesso art. 13 del decreto legislativo numero 38 del 2000.

7. La legge non contempla la distinzione pretesa dalla difesa dell'Inail ed accolta dalla sentenza impugnata secondo cui in caso di nuova malattia si dovrebbe distinguere l'ipotesi del danno concorrente e quella del danno coesistente; né consente di enucleare una terza ipotesi di valutazione delle preesistenze per il c.d. «danno biologico d'apparato» (rispetto a quelle regolate nel primo e nel secondo periodo dell'art. 13, 6 comma). È perciò evidente che la soluzione presa dalla Corte d'appello cagliaritano, di scorporare il danno biologico d'apparato ovvero il danno biologico per bronco pneumopatia da quello per silicosi, sia in contrasto con la regola dettata dalla legge.»

### *Effetti dell'applicazione della norma*

In applicazione del principio di diritto alla controversia, pertanto, l'appello dell'INAIL dovrebbe essere rigettato: la valutazione del 25% di danno biologico data alla silicosi non solo è corretta, ma anche non deve tener conto dell'esistenza della preesistente rendita per broncopneumopatia al 32%, malattia che altro non è che la silicosi oggetto della presente controversia, non diagnosticata al tempo della sua concessione. All'appellato spetterà pertanto la rendita al 25% di danno biologico per silicosi, che andrà ad aggiungersi alla vecchia rendita in godimento del 32%, per la stessa (unica) malattia professionale da cui è afflitto.





Si assiste pertanto ad una totale duplicazione dell'indennizzo, in relazione ad un unico fatto lesivo, sia pure sotto due diversi parametri di valutazione: il 32% di perdita della capacità lavorativa, che equivale al 25% di danno biologico. Unica è la malattia e la valutazione delle conseguenze sotto i due profili è stata effettuata pressoché contemporaneamente, a parametri fisici invariati e dallo stesso ausiliare.

A differenza di questa fattispecie, se il fatto lesivo preesistente non fosse stato già indennizzato, come nella prima parte del 6° comma («verificato o denunciato» è la dizione della norma), la valutazione medico legale della nuova malattia avrebbe potuto tener conto della preesistenza ed essere, quindi, unitaria e complessiva.

Questa considerazione è valida anche nella fattispecie in cui, anche a prescindere dall'esistenza di un'esatta identità di malattia, le due patologie, una preesistente ed una successiva, interessino gli stessi organi e parametri vitali da valutare e sia impossibile, sempre dal punto di vista medico legale, scinderne le conseguenze sulla funzionalità fisica. Ciò viene precisato anche perché questa Corte ha, pendenti davanti a sé, altre controversie investenti questa problematica, una delle quali già oggetto di analoga ordinanza di rimessione a codesta Corte (INAIL-M. A., racl 206-2017, ordinanza del 26 maggio 2020).

### *Norme costituzionali interessate*

Questa Corte dubita della conformità della disposizione da applicare agli articoli 3 e 38 della Costituzione, sotto il profilo perciò della disparità di trattamento e della violazione del principio di solidarietà sociale, che deve essere ancorato ad uno stato di bisogno effettivo.

Per quanto riguarda la disparità di trattamento, essa è evidente rispetto alla stessa fattispecie disciplinata dalla norma in questione, nel primo periodo del 6° comma: nel caso di eventi precedenti e domande già presentate prima dell'entrata in vigore, l'evento lesivo precedente viene valutato unitariamente a quello successivo, ai fini di accertare il complessivo danno, mentre nel caso che sia già stata erogata la prestazione (2° e 3° comma), del danno precedente non si tiene conto e si presume la piena efficienza fisica, calcolando su questa il danno nuovamente verificatosi, con ciò creando una situazione di privilegio per questo secondo caso.

La ragione della differenziazione non può essere rinvenuta nella tutela dei diritti acquisiti, poiché anche nella prima fattispecie si è di fronte ad una situazione in cui esiste un diritto già consolidato: la presentazione della richiesta di prestazione per l'evento verificatosi consolida la pretesa di vederselo valutare ed eventualmente indennizzare, ed è perciò anch'esso un diritto acquisito.

A ben vedere, la tutela ha la sola finalità di mantenere fermo il criterio di valutazione medico legale applicato, ancorato a parametri che si vorrebbe non confondibili con quelli relativi al danno biologico, ma questo viene fatto differenziandosi dall'altra ipotesi in cui il danno è preesistente ed anche la relativa denuncia, ma il criterio di valutazione medico legale del danno precedente, sempre nel caso di un danno successivo, viene mutato ed anche il primo viene coinvolto nella valutazione complessiva, ancorata a parametri diversi dai precedenti, prevista espressamente dal 6° comma nella prima parte.

Non si ravvisa alcuna giustificazione in questa differenziazione, che nel caso dell'esistenza di una rendita già, in essere attribuisce un ingiustificato privilegio al percettore, poiché si ottiene l'effetto di maggiorare la percentuale di danno indennizzato in relazione al nuovo evento o malattia.

Questa Corte è consapevole che la legittimità della disposizione è stata già indagata da codesta Corte, in particolare con la sentenza n. 426 del 2006, sempre in relazione al secondo e terzo periodo del 6° comma in questione. In ogni caso, totalmente diversa è la situazione di fatto posta a base della valutazione compiuta al tempo: nella sentenza n. 426, in una situazione in cui si percepiva già una rendita col regime precedente e si era verificato un nuovo fatto lesivo col nuovo regime, che però non oltrepassava la percentuale di danno indennizzabile, si desiderava giungere ad una valutazione unitaria al fine di comprendervi anche il nuovo danno, che era invece sotto soglia, al fine di ottenere una rendita maggiore.

Nella fattispecie in esame, invece, si assiste ad una totale duplicazione dell'indennizzo, e ciò, ad avviso di questa Corte, confligge anche con l'art. 38 della Costituzione, oltre che sempre con l'art. 3, poiché la duplicazione dell'attribuzione spezza il collegamento sia con lo stato di necessità, che con l'adeguatezza del rimedio predisposto dal legislatore. Il meccanismo predisposto dal 6° comma dell'art. 13 decreto legislativo, in definitiva, non è in grado di evitare duplicazioni di indennizzo, poiché il 2° ed 3° periodo, a differenza del 1° periodo del 6° comma, nel quale nessun problema di duplicazione si pone, impongono di far riferimento ad una piena efficienza fisica, anche se in concreto già compromessa, portando pertanto a valutare necessariamente due volte le conseguenze di una determinata patologia, o



le conseguenze di patologie interessanti gli stessi organi o influenti sugli stessi parametri vitali. Nel sistema generale vige invece il principio dell'incompatibilità tra le prestazioni derivanti dallo stesso fatto lesivo (art. 1, 43° comma, legge n. 335/1995) ed anche tra prestazioni previdenziali ed assistenziali, anche se di diversa origine e frutto di diverso sistema di valutazione (art. 3, legge n. 407/1990). La possibilità di cumulo è inoltre rimessa a situazioni previste da norme speciali, come nel caso dell'art. 12, legge n. 412/1991 che, nel modificare l'art. 3, legge n. 407/1990 appena citato, esclude dal divieto di cumulo le prestazioni erogate ai ciechi civili, ai sordomuti e agli invalidi totali.

Non si può neanche ritenere una valida giustificazione la volontà di assicurare un trattamento di miglior favore, poiché sarebbe stata realizzabile in altro modo, quale la possibilità di conservare il trattamento più favorevole, prevista ad esempio dalle stesse disposizioni appena citate.

### *Rilevanza della questione*

Come già detto, si tratta del principio di diritto da applicare necessariamente alla controversia, in esecuzione dell'art. 384 del codice di procedure civile, e questo giustifica di per sé la valutazione sulla rilevanza: l'appello dell'INAIL dovrebbe essere respinto. L'appellato dovrebbe pertanto percepire integralmente e senza decurtazioni l'importo della rendita al 25% per asbestosi, unica malattia esistente, che si aggiungerebbe a quella già in essere per broncopneumopatia al 32%.

Se, invece le disposizioni di cui sopra dovessero essere ritenute costituzionalmente illegittime e, in ipotesi, dovesse risultare di generalizzata applicazione quella del 1° periodo del 6° comma, l'appello dell'INAIL dovrebbe essere accolto e nuovamente determinato il danno complessivo con l'applicazione della formula precisata.

Si rileva, in aggiunta, che la suprema Corte si è già pronunciata anche in un'altra controversia in cui la parte privata era patrocinata dai medesimi difensori di quella attuale, sempre valutando una sentenza di questa Corte d'appello, ed il principio di diritto affermato è stato identico (vedi Cassazione sez. L n. 6048-2018). Si deve aggiungere ancora che anche in altre controversie pendenti davanti a questa Corte d'appello, tra cui R.G. 206-2017, pur non provenienti da rinvio dalla suprema Corte, si chiede l'applicazione del medesimo principio di diritto e si richiamano espressamente le pronunce di quest'ultima appena richiamate.

Per quanto riguarda pertanto l'applicazione della suddetta previsione, si è di fronte ad un orientamento reiterato, che deve essere ritenuto diritto vivente, e nei confronti del quale non paiono percorribili altre soluzioni interpretative, vista l'inequivoca previsione della norma. In particolare, non è percorribile l'interpretazione propugnata dall'INAIL che, oltre ad essere totalmente in contrasto con la previsione della legge, fa riferimento ad un criterio medico legale che, in causa, risulta essere non esistente ed impraticabile con metodo scientifico.

Sulla base di queste considerazioni, sciogliendo la riserva, si deve pertanto sospendere il presente procedimento e rimettere gli atti alla Corte costituzionale, per la soluzione della questione, rilevata d'ufficio.

*P. Q. M.*

*La Corte d'appello, visti l'art. 134 della Costituzione e la legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 13, 6° comma, secondo e terzo periodo del decreto legislativo n. 38/2000 in relazione agli articoli 3 e 38 della Costituzione nella parte in cui portano ad una duplicazione totale o parziale dell'indennizzo, a differenza delle fattispecie disciplinate dal 1° periodo dello stesso comma.*

*Dispone la sospensione del giudizio in corso e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti del giudizio, al Presidente del Consiglio dei ministri e di darne comunicazione al Presidente del Senato e al Presidente della Camera.*

Cagliari, 16 settembre 2020

*Il Presidente: OSANA*



## n. 19

*Ordinanza del 30 ottobre 2020 della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Abruzzo per gli esercizi finanziari 2016 e 2017.*

**Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Personale dei gruppi consiliari - Modifica dell'art. 40 della legge regionale n. 40 del 2010 - Fissazione del tetto massimo in termini finanziari per la determinazione dell'ammontare della spesa per il personale dei gruppi consiliari - Previsione che a tali spese non si applicano i limiti stabiliti dagli artt. 9, comma 28, e 14, commi 7 e 9, del decreto-legge n. 78 del 2010.**

- Legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 40 (Testo unico delle norme sul trattamento economico spettante ai Consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari), art. 40, come sostituito dall'art. 32 della legge regionale 20 novembre 2013, n. 42.

## LA CORTE DEI CONTI

## SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'ABRUZZO

Composta dai magistrati:

Manuela Arrigucci - Presidente di Sezione;

Marco Villani - Consigliere;

Luigi Di Marco - Consigliere;

Francesca Paola Anelli - Consigliere;

Antonio Dandolo - Consigliere (relatore);

Giovanni Guida - Primo Referendario.

ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di parificazione dei rendiconti generali della Regione Abruzzo per gli esercizi finanziari 2016 e 2017;

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

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

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

Visti gli artt. 38 e 40 del decreto legislativo n. 174 del 26 agosto 2016 (cd. Codice di Giustizia contabile);

Visto il decreto legge 10 ottobre 2012, n.174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012 n. 213 e successive modifiche ed integrazioni;

Visto l'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78;

Visto l'art. 40 della legge regionale 10 agosto 2010, n. 40, modificato dall'art. 32 della legge regionale 20 novembre 2013, n. 42;

Vista la deliberazione della Giunta regionale n. 226/C del 17 aprile 2018 con la quale è stato approvato il "Disegno di legge regionale recante il Rendiconto Generale per l'esercizio 2016" e relativi allegati;

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

Vista la deliberazione di Giunta regionale n. 918/C del 3 dicembre 2018 con la quale è stato approvato il "Disegno di legge regionale recante: Rendiconto Generale per l'esercizio 2017" e relativi allegati;

Vista la deliberazione di Giunta regionale n. 193/C del 15 aprile 2019 avente ad oggetto: "Conferma del disegno di legge regionale di cui alla delibera 226/C del 17.04.2018 e della deliberazione 783/C del 16 ottobre 2018";

Vista la deliberazione n. 257/C del 14 maggio 2019 avente ad oggetto: "Conferma del disegno di legge regionale di cui alla delibera n. 918/C del 03.12.2019 Disegno di Legge regionale - Rendiconto Generale per l'esercizio 2017";

Vista la deliberazione di Giunta regionale n. 384/C del 2 luglio 2019 con la quale è stato approvato il "Disegno di legge regionale recante: "Rendiconto Generale per l'esercizio 2018" e relativi allegati;



Vista la deliberazione di Giunta regionale n. 619/C del 23 ottobre 2019 avente ad oggetto: “Rettifica G.R. n. 384/C del 02.07.2019 a seguito della riapprovazione con modifiche del Conto del Tesoriere con Deliberazione di Giunta Regionale del 23/10/2019 n. 610”;

Vista la deliberazione di Giunta regionale n. 74/C del 3 febbraio 2020 avente ad oggetto: “Rendiconto esercizio 2016, 2017 e 2018. Rettifiche alle deliberazioni di Giunta regionale di approvazione dei disegni di legge”;

Vista l’ordinanza n. 4/2020 del 10 febbraio 2020 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo, considerata la necessità di avviare il contraddittorio con la Regione e con la Procura regionale, ha convocato la Camera di consiglio dell’11 marzo 2020 e con la quale è stato trasmesso all’Amministrazione regionale lo schema di relazione sulla gestione finanziaria 2016, 2017 e 2018 della Regione Abruzzo, adottato dalla Sezione regionale di controllo nella Camera di consiglio del 7 febbraio 2020 così articolato: Volume I “La gestione finanziaria del bilancio”; Volume II “Attendibilità e affidabilità dei dati contabili”; Volume III “L’organizzazione amministrativa e le spese del personale. I controlli interni. La spesa sanitaria”; Volume IV “Analisi finanziaria delle società partecipate e degli enti strumentali della Regione Abruzzo e gestione dei fondi strutturali e d’investimento”;

Vista la nota del Consiglio regionale prot. reg. n. 2582 del 24 febbraio 2020;

Vista l’ordinanza n. 8/2020 del 21 febbraio 2020 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo ha disposto la trasmissione all’Amministrazione regionale e al Procuratore regionale dello schema di relazione integrativa del Volume I “La gestione finanziaria del bilancio”, adottato nella Camera di consiglio del 21 febbraio 2020;

Visto il decreto n. 3/2020 del 9 marzo 2020 con il quale il Presidente della Sezione regionale di controllo, a seguito dell’emergenza epidemiologica da COVID 19, ha rinviato ad altra data la Camera di consiglio dell’11 marzo 2020;

Vista l’ordinanza n. 26/2020 del 12 giugno 2020 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo ha convocato la Camera di consiglio del 6 luglio 2020;

Vista l’ordinanza n. 28/2020 del 24 giugno 2020 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo ha disposto la trasmissione all’Amministrazione regionale e al Procuratore regionale della nota aggiuntiva del Magistrato relatore contenente ulteriori verifiche e considerazioni nell’ambito dell’istruttoria propedeutica al giudizio di parificazione, in relazione al Volume III della relazione già depositata e trasmessa alle parti;

Considerati gli esiti del contraddittorio con l’Amministrazione regionale e la Procura regionale, in ordine alle risultanze del controllo propedeutico al giudizio di parificazione dei rendiconti degli esercizi 2016, 2017 e 2018, a seguito dell’adunanza pubblica svoltasi in data 6 luglio 2020;

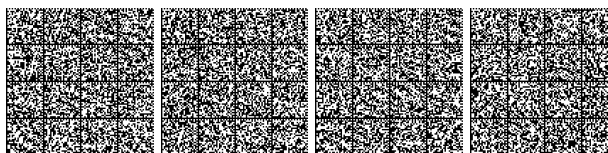
Vista l’ordinanza n. 30 del 7 luglio 2020 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo ha disposto la riunione dei giudizi per la decisione sulla parificazione dei rendiconti generali della Regione Abruzzo per gli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018, fissando l’udienza per il giorno 16 luglio 2020;

Vista l’ordinanza collegiale n. 31/2020 del 16 luglio 2020 con la quale la Sezione ha disposto la riunione, in un unico giudizio di parificazione, dei procedimenti propedeutici alla parificazione dei Rendiconti generali per gli esercizi finanziari 2016 e 2017 della Regione Abruzzo e il rinvio all’udienza del 30 luglio 2020 della trattazione del giudizio di parificazione dell’esercizio finanziario 2018 della Regione Abruzzo;

Vista la deliberazione n. 141/2020/PARI del 16 luglio 2020 relativa al giudizio di parificazione dei rendiconti generali della Regione Abruzzo per gli esercizi 2016 e 2017 che, ha disposto il rinvio del giudizio sul capitolo di spesa 11102 denominato “Funzionamento del Consiglio regionale”, per la parte in cui trasferisce fondi destinati alle spese di personale dei gruppi consiliari, all’udienza del 30 luglio 2020;

Uditi nella pubblica udienza del 30 luglio 2020 il Magistrato relatore dott. Antonio Dandolo, il Procuratore Regionale dott. Antonio Giuseppone e il Presidente del Consiglio regionale d’Abruzzo dott. Lorenzo Sospiri;

Vista la decisione n. 180/2020/PARI, con la quale la Sezione regionale di controllo ha sospeso il giudizio di parificazione sugli schemi dei rendiconti generali della Regione Abruzzo per gli esercizi finanziari 2016 e 2017 con riguardo ai corrispondenti capitoli di spesa 11102 denominati “Funzionamento del Consiglio regionale”, nella misura in cui ciascuno di essi trasferisce fondi destinati alle spese di personale dei gruppi consiliari (capitolo 2024.85 denominato “Budget gruppi consiliari” del conto consuntivo del Consiglio regionale che costituisce allegato al rendiconto della Regione, ai sensi dell’art. 3-bis, della legge regionale 9 maggio 2001, n.18) e ha disposto, su concorde richiesta della Procura regionale, di sollevare, con separata ordinanza, questione di legittimità costituzionale dell’art. 40 della legge regionale 10 agosto 2010, n. 40, modificato dall’art. 32 della legge regionale 20 novembre 2013, n. 42, ai sensi del quale alle spese del personale dei gruppi “non si applicano i limiti stabiliti dall’articolo 9, comma 28, e dall’articolo 14, commi 7 e 9, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122”;



## RITENUTO IN FATTO

Con note prot. n. 0118895/18 del 24 aprile 2018, acquisita al prot n. 930 in data 26 aprile 2018, prot. n. 345302/18 del 7 dicembre 2018, acquisita al prot. a 3495 in data 10 dicembre 2018 e prot. n. RA/224943/ DPB007 del 1° agosto 2019, acquisita al prot. n. 3197 in data 1° agosto 2019, sono stati trasmessi a questa Sezione regionale di controllo, i progetti di rendiconto relativi agli esercizi 2016, 2017 e 2018 composti dal conto del bilancio e dal conto economico e patrimoniale, così come approvati, rispettivamente, con delibera di Giunta regionale n. 226/C del 17 aprile 2018 (Rendiconto 2016), n. 918/C del 3 dicembre 2018 (Rendiconto 2017) e n. 384/C del 2 luglio 2019 (Rendiconto 2018), con i relativi allegati. Con nota prot. n. RA/30829/ DPB007 del 3 febbraio 2020, acquisita al prot. n. 1305 in data 4 febbraio 2020 è stata trasmessa a questa Sezione la deliberazione n. 74/C del 3 febbraio 2020, avente ad oggetto “Rendiconto esercizi 2016, 2017 e 2018. Rettifiche alle deliberazioni di giunta regionale di approvazione dei disegni di legge”.

Tra i controlli effettuati è emerso il mancato conseguimento nelle annualità 2016 e 2017, dell’obiettivo di finanza pubblica che limita la spesa sostenuta per il personale assunto a tempo determinato o con altre forme di lavoro flessibile al 50% di quella sostenuta nell’anno 2009.

La spesa sostenuta nell’esercizio 2009 per lavoro flessibile dalla Regione Abruzzo è stata, infatti, pari a 10.052.673 euro; il limite previsto dall’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 è, quindi, pari a 5.026.336 euro.

L’Amministrazione regionale ha invece sostenuto una spesa per personale flessibile pari a 5.211.021 euro nel 2016 ed a 5.522.496 euro nel 2017.

La Regione ha controdedotto sostenendo di aver rispettato il vincolo suindicato escludendo, dal computo della spesa del personale flessibile soggetta a limite, quella sostenuta dai gruppi consiliari per le assunzioni di personale; nel merito, richiamando l’art. 40 della legge regionale 10 agosto 2010, n. 40, modificato dall’art. 32 della legge regionale 20 novembre 2013, n. 42 che stabilisce che alle spese per il personale dei gruppi consiliari non si applicano i limiti stabiliti dall’art. 28, del decreto legge n. 78 del 2010.

Con delibera 180/2020/PARI del 1° settembre 2020, è stato rilevato che la predetta norma mostra profili di incompatibilità con il quadro costituzionale avendo riprodotto una deroga già prevista dall’art. 3, comma 2, della legge regionale 28 settembre 2012, n. 48, impugnato dal Consiglio dei ministri con deliberazione del 30 novembre 2012, ai sensi dell’art. 127 della Costituzione, per violazione degli artt. 97 e 117, terzo comma, della Costituzione e dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale con sentenza n. 289 del 2013.

Nel caso di specie, inoltre, la norma regionale, intendendo riproporre - nella sostanza - una norma già dichiarata incostituzionale, potrebbe presentare un ulteriore vizio di legittimità costituzionale, consistente nella violazione del giudicato costituzionale ex art. 136 della Costituzione.

Alla luce delle precedenti considerazioni, che non vengono scalfite dalle conclusioni formulate dalla Regione, il Collegio ha valutato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all’art. 40 della legge regionale n. 40 del 2010, modificato dall’art. 32 della legge regionale n. 42 del 2013, per contrasto con gli articoli 97, 117, comma 3, Cost, in relazione all’art. 9 comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, e con l’art. 136 Cost.

Il Collegio, pertanto, ha disposto di rimettere, con separata ordinanza, alla Corte costituzionale la questione di legittimità sopra rappresentata, con conseguente sospensione del giudizio di parificazione dei rendiconti generali per gli esercizi finanziari 2016 e 2017 della Regione Abruzzo, sul capitolo di spesa 11102 denominato “Funzionamento del Consiglio regionale”, nella misura in cui trasferisce fondi destinati alle spese di personale dei gruppi consiliari (capitolo 2024.85 denominato “Budget gruppi consiliari” del conto consuntivo del Consiglio regionale che costituisce allegato al rendiconto 2016 della Regione ai sensi dell’art. 3-bis della legge regionale 9 maggio 2001, n. 18).

## DIRITTO

1. Nell’ambito del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Abruzzo per gli esercizi 2016 e 2017, ai sensi dell’art. 1, comma 5, del d.l. n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 213 del 2012, la Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo della Corte dei conti ha ritenuto di sollevare, d’ufficio, pregiudiziale questione di legittimità costituzionale sull’art. 40 della legge regionale 10 agosto n. 10, n. 40, modificato dall’art. 32 della legge regionale 20 novembre 2013, n. 42.



La norma regionale oggetto della questione (art 40 Personale dei gruppi) stabilisce che: “1. Ai fini di quanto disposto dall’ articolo 2, comma 1, lettera *h*) del d.l. 174/2012, convertito con modificazioni dalla l. 213/2012, e secondo quanto stabilito dalla Deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le provincie autonome di Trento e Bolzano del 6 dicembre 2012, Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale definisce il tetto massimo in termini finanziari per la determinazione dell’ammontare della spesa per a personale dei gruppi consiliari in modo tale che non ecceda complessivamente il costo di un’ unità di personale di categoria D, posizione economica D6, senza posizione organizzativa, compresi gli oneri a carico dell’ente e una quota aggiuntiva forfettaria compensativa degli emolumenti accessori previsti dai contratti, nazionali e decentrati lavoro, dalle leggi nazionali e regionali applicabili, ivi inclusi i buoni pasto e compensi per lavoro straordinario da determinarsi entro il limite massimo spettante ai dipendenti di pari categoria e posizione economica ai sensi degli stessi contratti di lavoro, per ciascun consigliere. Con il medesimo atto ripartisce il budget complessivamente determinato fra i gruppi consiliari.

Il personale a qualsiasi titolo comandato o distaccato da soggetti pubblici o privati, nonché quello assunto con contratto a tempo determinato dal Consiglio Regionale, allorché funzionalmente collocato a disposizione dei gruppi consiliari, deve considerarsi rientrante nei limiti del budget di cui al comma 1 individuato per il gruppo consiliare.

3. In sede di prima applicazione del comma 1, e con riferimento alla nona Legislatura in corso, l’Ufficio di Presidenza, fermo restando il rispetto del tetto massimo di spesa ivi stabilito, determina i budget dei gruppi tenendo conto della spesa derivante dai rapporti di lavoro flessibile e delle altre tipologie di rapporto di lavoro, di cui al comma 2, in essere alla data del 30 novembre 2013.

4. Le risorse di cui al comma 1 non possono in alcun caso essere destinate ad altre finalità le eventuali risorse non utilizzate nell’anno di riferimento per il reclutamento del personale possono essere utilizzate nell’esercizio finanziario successivo, mediante apposita e separata reiscrizione alle competenze dell’esercizio successivo fino al termine della Legislatura, alla cui scadenza eventuali avanzi sono restituiti.

5. Alle spese di cui al comma 1 non si applicano i limiti stabiliti dall’articolo 9, comma 8, e dall’articolo 14, commi 7 e 9, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122”.

L’art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 dispone “A decorrere dall’anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all’articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive codificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell’anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all’articolo 70, comma 1, lettera *d*) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell’anno 2009. I limiti di cui al primo e al secondo periodo non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell’Unione europea; nell’ ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale. Per gli enti locali in sperimentazione di cui all’articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per l’anno 2014, il limite di cui ai precedenti periodi è fissato al 60 per cento della spesa sostenuta nel 2009. A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l’esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediate forme di lavoro accessorio di cui all’articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l’obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell’articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell’ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell’anno 2009. Sono in ogni caso escluse dalle limitazioni previste dal presente comma le spese sostenute per le assunzioni a tempo determinato ai sensi dell’articolo 110, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Per il comparto scuola e per quello delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale trovano applicazione le specifiche disposizioni di settore. Resta fermo quanto previsto dall’articolo 1, comma 188, della



legge 23 dicembre 2005, n. 266. Per gli enti di ricerca resta fermo, altresì, quanto previsto dal comma 187 dell'articolo 1 della medesima legge n. 266 del 2005, e successive modificazioni. Al fine di assicurare la continuità dell'attività di vigilanza sui concessionari della rete autostradale, ai sensi dell'art. 11, comma 5, secondo periodo, del decreto-legge n.216 del 2011, il presente comma non si applica altresì, nei limiti di cinquanta unità di personale, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti esclusivamente per lo svolgimento della predetta attività; alla copertura del relativo onere si provvede mediante l'attivazione della procedura per l'individuazione delle risorse di cui all'articolo 25, comma 2, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98. Alle minori economie pari a 27 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011 derivanti dall'esclusione degli enti di ricerca dall'applicazione delle disposizioni del presente comma, si provvede mediante utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dall'articolo 38, commi 13-bis e seguenti. Il presente comma non si applica alla struttura di missione di cui all'art. 163, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009".

La norma regionale della cui legittimità costituzionale si dubita ha riprodotto una deroga già prevista dall'art. 3, comma 2, della legge regionale 28 settembre 2012, n. 48, impugnato dal Consiglio dei ministri con deliberazione del 30 novembre 2012, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, per violazione degli artt. 97 e 117, terzo comma, della Costituzione e dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 289 del 2013.

Il citato articolo disponeva: "Art. 3 (Attuazione del comma 28, dell'articolo 9, e dei commi 7 e 9, dell'articolo 14, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito, con modificazioni, dalla l. 30 luglio 2010, n. 122). 1. La Regione, nel rispetto dei principi generali di coordinamento della finanza pubblica, attua quanto disposto dal comma 28 dell'articolo 9, e dai commi 7 e 9 dell'articolo 14, del d.l. 78/2010 convertito, con modificazioni, dalla l.122/2010.

1.2. Ai fini di cui al comma 1 non si considerano le spese per il personale di cui alla l.r. 9 maggio 2001, n. 17 "Disposizioni per l'organizzazione ed il funzionamento delle strutture amministrative di supporto agli organi elettivi della Giunta regionale" e al Titolo II della Lr. 9 maggio 2001, n. 18, nei limiti degli organici e della spesa ivi previsti".

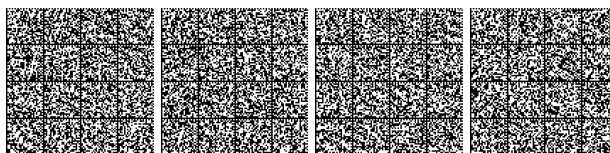
2. In via preliminare appare necessario soffermarsi sulla legittimazione di questa Corte ad adire il Giudice delle leggi.

3. La legittimazione delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parificazione dei rendiconti regionali è stata riconosciuta in più occasioni dalla Corte costituzionale (cfr. sentenze n. 181/2015, n. 89/2017 e n. 196/2018), la quale ha sottolineato la peculiare natura del giudizio di parificazione che si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa (art. 40 r.d. n. 1214 del 1934, Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), prevede la partecipazione del Procuratore generale in contraddittorio con i rappresentanti dell'Amministrazione e si conclude con una pronuncia adottata in esito a pubblica udienza. Sulla base di tali considerazioni la Corte costituzionale ha esteso ai giudizi di parificazione dei rendiconti delle Regioni a statuto ordinario le medesime conclusioni cui era pervenuta con riguardo al giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato o di quelli delle Regioni ad autonomia differenziata (sentenze n. 165/1963, n. 121/1966, n. 142/1968, n. 244/1995 e n. 213/2008).

Il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali si risolve, infatti, in una valutazione di "conformità (...) alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico". Una funzione cioè di garanzia dell'ordinamento, di "controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (...) preordinato a tutela del diritto oggettivo" (sentenza n. 384 del 1991).

Detti caratteri costituiscono indubbio fondamento della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità, atteso che il riconoscimento di tale legittimazione, legata alla specificità dei suoi compiti nel quadro della finanza pubblica, «si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero per altra via, ad essa sottoposte» (sentenza n. 226 del 1976).

Proprio in relazione a siffatte ipotesi la Corte costituzionale ha auspicato (sentenza n. 406 del 1989) che, quando l'accesso al suo sindacato sia reso poco agevole, come accade in relazione ai profili attinenti all'osservanza di norme poste a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri di bilancio, i meccanismi di accesso debbano essere arricchiti. La Corte dei conti è la sede più adatta a far valere quei profili, e ciò in ragione della peculiare natura dei suoi compiti, essenzialmente finalizzati alla verifica della gestione *secundum legem* delle risorse finanziarie. Sul punto, occorre infatti ricordare che il giudizio di parificazione, allo stato della legislazione vigente, è l'unica possibilità offerta dall'ordinamento per sottoporre a scrutinio di costituzionalità in via incidentale, in riferimento ai principi costituzionali in materia di finanza pubblica, le disposizioni legislative statali e regionali che, incidendo sui singoli capitoli, modifi-



cano l'articolazione del bilancio e ne possono alterare gli equilibri complessivi. Conseguentemente, ove si escludesse la legittimazione di questa Corte a sollevare questioni di costituzionalità in riferimento ai parametri sopra individuati, si verrebbe a creare, di fatto, una sorta di spazio legislativo immune dal controllo di costituzionalità attivabile in via incidentale. Coerentemente, nelle più recenti pronunce, la Corte costituzionale (sentenza n. 181/2015 e n. 89/2017) ha progressivamente ampliato i parametri costituzionali rispetto ai quali la Corte dei conti può accedere al sindacato di legittimità costituzionale delle norme che vengono in rilievo nel giudizio di parificazione. La legittimazione di questa Corte, infatti, originariamente limitata al solo parametro costituito dall'articolo 81 della Costituzione, è ora riconosciuta su tutte le norme costituzionali tese a presidiare gli equilibri di finanza pubblica e, dunque, anche con riferimento all'articolo 119, comma 6, della Costituzione (in materia indebitamento) e all'art. 97 (in merito alla necessità che le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurino l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico).

Tale ampliamento risulta, peraltro, in linea con l'evoluzione delle funzioni di controllo assegnate alla Corte dei conti, alla quale, in particolare a partire dal d.l. n. 174 del 2012 e in corrispondenza con l'entrata in vigore della legge cost. 20 aprile 2012, n. 1, è stato riconosciuto il ruolo di «garante imparziale dell'equilibrio economico - finanziario del settore pubblico».

Dette forme di controllo, nella ricostruzione operata dal Giudice delle leggi (sentenza n. 60 del 2013), riposano su una pluralità di principi costituzionali, che non si esauriscono nell'art. 81 Cost. È stato, al riguardo, affermato che «alla Corte dei conti è attribuito controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.)» (sentenza n. 60 del 2013). Un ruolo centrale nell'ambito dei controlli di legittimità-regularità a presidio dei richiamati parametri costituzionali è svolto proprio dal giudizio di parifica per le Regioni a statuto ordinario introdotto, come precisa il primo comma dell'articolo 1 del citato d.l. n. 174/2012, «al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.. *omissis*». Sussiste, pertanto, una corrispondenza tra i parametri costituzionali in base ai quali il legislatore ha intestato alla Corte dei conti determinate funzioni di controllo e i parametri costituzionali che la stessa Corte può prendere a riferimento per sollevare dubbi di legittimità costituzionale delle norme che, di volta in volta, vengono in rilievo proprio nell'esercizio dei medesimi controlli.

La Sezione quindi, ritiene di essere legittimata, in sede di giudizio di parificazione, a sollevare questioni di legittimità costituzionale.

4. Quanto alla rilevanza della questione, la Sezione ritiene necessario svolgere alcune considerazioni preliminari in merito all'oggetto del giudizio di parifica di cui all'art. 39 del Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti (regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214), al quale l'art. 1, comma 5, del d.l. n. 174 del 2012, fa rinvio.

Vale la pena innanzitutto richiamare l'evoluzione della natura e finalità del bilancio pubblico, passato da «strumento descrittivo di fenomeni. di mera erogazione finanziaria» a «strumento di realizzazione di nuove funzioni di governo e più in generale di politica economica e finanziaria» finalizzata a «meglio programmare, definire e controllare le entrate e le spese pubbliche» fino ad assumere il ruolo di «bene pubblico nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche» (*ex multis* Corte costituzionale n. 184 del 2016).

Ciò ha indotto una inevitabile rivisitazione del ruolo assegnato al giudizio di parifica intestato alla Corte dei conti.

Quest'ultimo, allo stato attuale della giurisprudenza costituzionale, ha come oggetto la verifica delle riscossioni e dei pagamenti e dei relativi resti (residui) e, soprattutto, la verifica a consuntivo degli equilibri di bilancio sulla base del bilancio preventivo e di tutte le disposizioni sopravvenute che ne hanno modificato la struttura. In tal modo, il giudizio di parificazione si pone come strumentale al ruolo di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico che il legislatore ha attribuito alla Corte dei conti.

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

Si è consolidata, inoltre, nella giurisprudenza di questa Corte (*ex multis* decisione n. 36/CONTR/2011 delle Sezioni Riunite per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, decisioni n. 116/2014/PARI e n. 39/2016/PARI della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, decisione n. 36/2014/PARI della Sezione regionale di controllo per la Calabria, decisione n. 46/2014/PARI della Sezione regionale di controllo per la Liguria, decisione n. 2/2014/SS.RR./





PARI delle Sezioni riunite per la Regione siciliana) la possibilità di procedere ad una parifica parziale, in linea con l'oggetto del giudizio che, come detto, si sostanzia in più parifiche distinte delle diverse poste, che confluiscono sul risultato complessivo.

Nella fattispecie dei giudizi sui rendiconti della Regione Abruzzo per gli esercizi 2016 e 2017 le valutazioni finalizzate alla parificazione dei rendiconti generali della Regione Abruzzo per gli esercizi finanziari 2016 e 2017 del capitolo di spesa 11102 denominato "Funzionamento del Consiglio regionale", nella misura in cui trasferisce fondi destinati alle spese di personale dei gruppi consiliari (capitolo 2024.85 denominato "Budget gruppi consiliari" del conto consuntivo del Consiglio regionale che costituisce allegato al rendiconto della Regione ai sensi dell'art. 3-bis della legge regionale 9 maggio 2001, n. 18), presuppongono l'applicazione dell'art. 40 della legge regionale 10 agosto 2010, n. 40, modificato dall'art. 32 della legge regionale 20 novembre 2013, n. 42, che ha riprodotto una deroga già prevista dall'art. 3, comma 2, della legge regionale 28 settembre 2012, n. 48, impugnato dal Consiglio dei ministri con delibera del 30 novembre 2012, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, per violazione degli artt. 97 e 117, terzo comma, della Costituzione e dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale con sentenza n. 289 del 2013. Ciò dà dimostrazione della rilevanza, nel presente giudizio, della questione di costituzionalità che si intende sollevare.

Infatti, la spesa sostenuta nell'esercizio 2009 per lavoro flessibile dalla Regione Abruzzo è stata pari a 10.052.673 euro; il limite previsto dall'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78 risulta quindi pari a 5.026.336 euro.

L'Amministrazione regionale ha invece sostenuto una spesa per il personale assunto a tempo determinato o con altre forme di lavoro flessibile pari a 5.211.021 euro nel 2016 e a 5.522.496 euro nel 2017.

Tale sfioramento è da imputare all'incremento della spesa del personale dei gruppi che è aumentata in misura consistente, passando da 859.871 euro nel 2009 a 1.705.884 euro nel 2016 e nel 2017 e che l'Amministrazione regionale assume di non dover computare nel calcolo della spesa per il personale a tempo determinato soggetto al vincolo di cui all'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78 proprio in virtù dell'art. 40 della legge regionale 10 agosto 2010, n. 40, modificato dall'art. 32 della legge regionale 20 novembre 2013, n. 42, che contrasta con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

È evidente, infatti, che, nella vigenza della menzionata disposizione di legge regionale, la Sezione dovrebbe parificare la predetta posta del rendiconto della Regione Abruzzo, pur in presenza di dubbi di compatibilità della spesa in discorso con il quadro costituzionale.

L'art. 40 della legge regionale 10 agosto 2010, n. 40, modificato dall'art. 32 della legge regionale 20 novembre 2013, n. 42, infatti, nel prevedere una deroga della disposizione di cui all'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, ha leso i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione (Corte costituzionale n. 289 del 2013).

Tale violazione si riverbera, inevitabilmente, nella violazione dei principi costituzionali in tema di tutela del bilancio e degli equilibri finanziari, e ciò in quanto il legislatore regionale ha innestato nel sistema oneri e sottratto risorse in violazione dei principi costituzionali.

Questo ha comportato, come effetto riflesso, la violazione dell'art. 81 Cost. e dell'art. 97, comma 1, Cost., per lesione del principio dell'equilibrio di bilancio e del principio di copertura finanziaria e ciò ha determinato - nell'an - un effetto espansivo della spesa non consentito, con la conseguenza che anche le risorse utilizzate a copertura risultano viziate per "illegittimità derivata".

Laddove la Sezione non sollevasse questione di legittimità costituzionale, dovrebbe parificare spese, certificandone la legittimità, che assume illegittime, violando - essa stessa - il compito essenziale che le è stato conferito dalla Costituzione ai sensi dell'art. 100, comma 2 e art. 103, comma 2, nonché dal parametro interposto di cui all'art. 1, comma 1 e ss, del d.l. n. 174 del 2012, convertito con modificazione dalla legge n. 213 del 2012.

Sul punto, è lo stesso Giudice delle leggi ad aver rimarcato che - stante l'incompetenza della Corte dei conti a condizionare il contenuto degli atti legislativi regionali o privarli dei loro effetti perché tale prerogativa è demandata al sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettanti alla Corte costituzionale (cfr: sentenza n. 39 del 2014) - "ove sia la legge stessa a pregiudicare principi di rango costituzionale, l'unica via da percorrere per il giudice della parificazione rimane proprio il ricorso all'incidente di costituzionalità (cfr: Corte costituzionale, sentenza n. 138 del 2019).

Alla luce di quanto esposto, la Sezione ritiene che la questione di legittimità costituzionale, di seguito illustrata, assuma rilevanza ai fini del giudizio di parificazione dei rendiconti generali della Regione Abruzzo per gli esercizi finanziari 2016 e 2017 del citato capitolo di spesa 11102 denominato "Funzionamento del Consiglio regionale", nella misura in cui trasferisce fondi destinati alle spese di personale dei gruppi consiliari (capitolo 2024.85 denominato "Bud-



get gruppi consiliari” del conto consuntivo del Consiglio regionale che costituisce allegato al rendiconto della Regione ai sensi dell’art. 3-*bis* della legge regionale 9 maggio 2001, n. 18), atteso il diverso esito delle valutazioni, a seconda che vengano applicate o meno le disposizioni di legge impugnate.

Peraltro, la Sezione ritiene che non sia manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 40 della L.R. Abruzzo 10 agosto 2010, n. 40 (Personale dei gruppi), comma 5, come modificato dall’art. 32 della legge regionale 20 novembre 2013, n. 42, per contrasto con l’art. 117, terzo comma, in relazione all’art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 e con precedenti statuizioni di sentenze della stessa Corte costituzionale.

Sotto il primo profilo, si richiama l’art. 117, comma 3, della Costituzione nella parte in cui sancisce che “Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservati alla legislazione dello Stato”.

Tra tali principi rientrano certamente anche quelli legati al coordinamento della finanza pubblica.

La norma regionale prevede la deroga, da parte della Regione Abruzzo, della disposizione di cui all’art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), in forza della quale, a decorrere dall’anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell’anno 2009 e di quelle di cui all’art. 14, commi 7 e 9, dello stesso decreto in base alle quali, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale; e a decorrere dall’anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nei limiti del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell’anno 2009.

La verifica sulla spesa del personale a tempo determinato ha evidenziato, come sopra osservato per gli anni 2016 e 2017 il mancato conseguimento del predetto obiettivo di finanza pubblica. La spesa sostenuta nell’esercizio 2009 per lavoro flessibile dalla Regione Abruzzo è stata, infatti, pari a 10.052.673 euro; il limite previsto dall’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 è quindi pari a 5.026.336 euro.

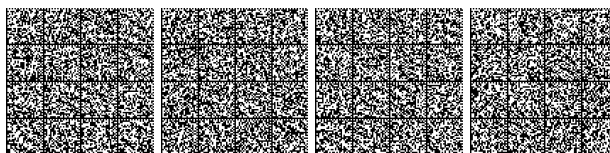
L’Amministrazione regionale ha invece sostenuto una spesa per personale flessibile pari a 5.211.021 euro nel 2016 e a 5.522.496 euro nel 2017.

La Regione ha obiettato l’esclusione, dalla spesa del personale flessibile soggetta a limite, di quella sostenuta dai gruppi consiliari per le assunzioni di personale, richiamando il citato art. 40 della legge regionale n. 40 del 2010, che stabilisce che alle spese per il personale dei gruppi consiliari non si applicano i limiti stabiliti dall’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

La norma regionale, della cui legittimità costituzionale si dubita, contrasta con il citato art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, che non consente deroghe, e le cui disposizioni costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica, ai quali si adeguano le regioni, le province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale. Pertanto, tale disposizione si pone in contrasto con la normativa vigente in materia di contenimento della spesa e di vincoli alle assunzioni del personale di regioni ed enti locali ponendosi in contrasto con i principi stabiliti dall’art. 117, comma 3, della Costituzione che inquadra la materia del coordinamento della finanza pubblica fra quelle di legislazione concorrente.

Il citato art. 40 della legge regionale n. 40 del 2010 ha riprodotto la deroga prevista dall’art. 3, comma 2, della legge regionale 28 settembre 2012 n. 48, il cui testo originario era così formulato: “Ai fini di cui al comma non si considerano le spese per il personale di cui alla l.r. 9 maggio 2001, n. 17 “Disposizioni per l’organizzazione e il funzionamento delle strutture amministrative di supporto agli organi elettivi della Giunta Regionale” e al titolo II della l.r. 9 maggio 2001, n. 18, nei limiti degli organi e della spesa ivi previsti”.

Questa norma era stata impugnata dal Consiglio dei ministri con deliberazione del 30 novembre 2012, ai sensi dell’art. 127 della Costituzione, per violazione degli artt. 97 e 117, terzo comma, della Costituzione e dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 289 del 2013 che con tale pronuncia ha avuto modo, come già fatto in precedenti occasioni, “di ribadire (sentenze n. 108 del 2011 e 148 del 2012) che l’art. 14, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 - norma che introduce una nuova formulazione dell’art. 1, comma 557-*bis*, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007) e le norme di cui all’art. 1, commi 557-*bis* e 557-*ter*, della stessa legge n. 296 del 2006, nonché quelle di cui all’art. 76, commi 6 e 7, del decreto-legge n. 112 del 2008 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) -essendo «ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica, costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi».



Ed invero, «la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale» (sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007).

Anche con riferimento all'art. 14, comma 9, del d.l. n. 78 del 2010 (che ha novellato l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008), questa Corte (sentenze numeri 108 del 2011 e 148 del 2012) ha poi riconosciuto la stessa natura di principio fondamentale anche all'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008 (sia pure nel testo vigente al momento della anzidetta decisione).

Ad identiche conclusioni questa Corte è giunta, nelle richiamate pronunce e nella successiva sentenza n. 262 del 2012, circa la valenza dell'art. 9, comma 28, sempre sul presupposto che tale norma pone obiettivi di riequilibrio in un aggregato di spesa di rilevante importanza strategica quale quello delle spese per il personale.

La Corte costituzionale, peraltro, in precedenza (ved. sent. n. 173 del 2012, punto n. 11 del considerato in diritto), aveva respinto i ricorsi proposti da regioni a statuto ordinario in merito alla legittimità costituzionale di tale limite di spesa.

Il Giudice delle leggi ha, infatti, osservato che “la norma oggetto della presente questione è stata legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica. Essa, infatti, pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato. L'art. 9, c. 28, censurato, d'altronde, lascia alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste. Ciascun ente pubblico può determinare se e quanto ridurre la spesa relativa a ogni singola tipologia contrattuale, ferma restando la necessità di osservare il limite del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2009”.

Va segnalato anche che a seguito della pronuncia di incostituzionalità dell'art. 3, comma 2, della legge regionale 28 settembre 2012, n. 48, lo stesso è stato così riformulato:

“1. La Regione, nel rispetto dei principi generali di coordinamento della finanza pubblica, attua quanto disposto dal comma 28 dell'articolo 9, e dai commi 7 e 9 dell'articolo 14, del d.l. 78/2010 convertito, con modificazioni, dalla l. 122/2010.

2. Al fine della determinazione del limite di cui al comma 28, dell'articolo 9, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sono incluse tutte le spese sostenute per il personale assunto a tempo determinato nell'anno 2009, ivi compreso quelle sostenute per il personale assunto a tempo determinato per le esigenze dei gruppi consiliari”.

In sostanza, viene ampliato il plafond di spesa del 2009 con l'inclusione nella spesa per il personale a tempo determinato del personale assunto a tale titolo per le esigenze dei gruppi consiliari che però, negli anni successivi, viene escluso dalla spesa sostenuta per le stesse finalità e che, a decorrere dal 2011, deve rispettare il limite fissato dall'art. 9, comma 28, n. 78 del 2010 e al quale la Regione ha inteso derogare con la previsione dell'art. 40 della legge regionale n. 40 del 2010.

La Regione, in merito ai rilievi sollevati, ha trasmesso una memoria in cui ha ribadito di aver “agito correttamente nella fattispecie in esame applicando alla spesa per l'assunzione del personale dei gruppi consiliari il tetto di spesa costituito dal costo di un'unità D 6 per ciascun consigliere definito in applicazione del citato d.l. n. 174 del 2012 lasciando invece per le assunzioni per le segreterie degli organi elettivi (Presidente, Vice Presidente, Componenti dell'ufficio di Presidenza e Presidenti di Commissione) il limite finanziario di cui all'art. 9, comma 28, del decreto n. 78/2010”.

Inoltre, ha rappresentato che: “L'art. 32 della L.R. n. 42/2013, quindi, non si pone in contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, né tantomeno si configura quale reiterazione della precedente norma censurata dalla

Consulta con la citata sentenza n. 289/2013, stante il mutato quadro normativa statale di principio in materia. Al contrario, nel caso di specie, il legislatore regionale ha dipanato la questione facendo ricorso ai normali criteri ermeneutici di interpretazione delle leggi (criterio di specialità secondo cui *lex specialis derogat legi generali* e criterio della successione delle leggi nel tempo secondo cui *lex posterior derogat legi priori*), in applicazione dei quali i sopravvenuti tetti di spesa posti dall'art. 2, comma 1, lettera li) del D.L. n. 174/2012, norma speciale e successiva rispetto a quella precedente e generale rappresentata dal comma 28 dell'art. 9 del D.L. n. 78/2010, prevalgono sui limiti di spesa di quest'ultima”.



Invero, l'art. 2, comma 1, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, che reca il titolo "Riduzione dei costi della politica nelle Regioni", dispone che: "Ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, a decorrere dal 2013 una quota pari all'80 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle regioni, diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e per le non autosufficienze e al trasporto pubblico locale, è erogata a condizione che la regione, con le modalità previste dal proprio ordinamento, entro il 23 dicembre 2012, ovvero entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto qualora occorra procedere a modifiche statutarie: *omissis*".

Fra le misure da adottare, alla lettera *h*), è indicata: "abbia definito, per le legislature successive a quella in corso e salvaguardando per le legislature correnti i contratti in essere, l'ammontare delle spese per il personale dei gruppi consiliari, secondo un parametro omogeneo, tenendo conto del numero dei consiglieri, delle dimensioni del territorio e dei modelli organizzativi di ciascuna regione".

La norma statale ha quindi indicato un metodo per perseguire un contenimento dei costi della politica nelle Regioni. Successivamente, la Conferenza Stato-Regioni (CSR) ha individuato un limite di spesa parametrandolo unicamente al costo di un'unità D6 per ciascun consigliere regionale.

Sulla questione anche la Sezione di controllo per le Marche, con la relazione allegata alla parifica del rendiconto 2018, ha ritenuto che nel vigente quadro ordinamentale "coesistono due tipologie di vincoli operanti su piani differenti che producono effetti diversi e non pienamente sovrapponibili. Il primo vincolo, infatti, agisce sulle spese per il personale (interno ed esterno) dei soli gruppi consiliari ed è dettato da norme che perseguono il chiaro obiettivo della riduzione dei c.d. costi della politica (art. 1, c. 1 lett. *h*) di. 174/2014; deliberazione CSR del 6 dicembre 2012; art. 1, c. 3 l. r. 14/2014). Il secondo vincolo agisce, invece, sul totale complessivo delle spese per lavoro flessibile senza esclusione alcuna (secondo l'insegnamento della Consulta) con l'obiettivo di ridurre la formazione del fenomeno del precariato e contribuire, anche dopo le modifiche intervenute con l'approvazione del d.l. 90/2014, a ridurre i costi complessivi del personale.

Pertanto, a parità di spesa complessiva l'eventuale riduzione della spesa per lavoro flessibile c.d. funzionale non può finanziare un indefinito incremento della spesa per il personale dei gruppi, stante il limite massimo posto dalla delibera della CSR cit. definito in attuazione dell'art. 1, c. 1 lett. *h*) del d.l. 174/2014. Viceversa, in base ai principi ricavabili dalla sentenza della Corte costituzionale cit., la spesa per il personale esterno dei gruppi non può determinare il superamento dei limiti posti dall'art. 9, c. 28 del d.l. 78/2010, anche se contenuta nei limiti massimi di cui alla delibera della CSR cit."

La Corte costituzionale ha ribadito con la citata sentenza 289/2013 che «quanto alla presunta finalità della norma regionale di assicurare il funzionamento degli uffici di diretta collaborazione mediante l'esonazione dal rispetto dei limiti di spesa stabiliti a livello nazionale [...] la particolare rilevanza del carattere necessariamente fiduciario nella scelta del personale, a tempo determinato, degli uffici di diretta collaborazione, se può autorizzare deroghe al principio del pubblico concorso nella scelta dei collaboratori, non consente deroghe ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, tra i quali va ricompreso anche l'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010» (sent. n. 130 del 2013).

Pertanto, l'art. 40 citato, nella misura in cui intende sostanzialmente riproporre una deroga ad un principio fondamentale nella materia del coordinamento della finanza pubblica, già dichiarata incostituzionale dalle pronunce n. 262 del 2012 e n. 289 del 2013, presenta un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale, sub specie per violazione del giudicato costituzionale ex all'articolo 136 della Costituzione.

La Corte ha, infatti, in più occasioni affermato che "il giudice costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a perseguire e raggiungere, "anche se indirettamente", esiti corrispondenti" (sentenze n. 73 del 2013, 245 del 2012, n. 223 del 1983, n. 88 del 1966 e n. 73 del 1963).

Alla luce delle precedenti considerazioni, il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40 della legge regionale 10 agosto 2010, n. 40, come modificato dall'art. 32 della legge regionale 20 novembre 2013, n. 42 con riferimento agli artt. 117, comma 3, 81, 97, comma 1, Così (in relazione all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78) e all'art. 136 Cost.



*P.Q.M.*

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

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

*Solleva in via incidentale, questione di legittimità costituzionale dell'art 40 della legge regionale agosto 2010, n. 40, come modificato dall'art. 32 della legge regionale 20 novembre 2013, n. 42 in riferimento ai parametri stabiliti dagli artt. 81, 97, comma 1, 117, comma 3, e 136 della Costituzione per le ragioni indicate in parte motiva.*

*Sospende il giudizio di parificazione dei rendiconti generali della Regione Abruzzo per gli esercizi finanziari 2016 e 2017 sul capitolo di spesa 11102 denominato "Funzionamento del Consiglio regionale" nella misura in cui trasferisce fondi destinati alle spese di personale dei gruppi consiliari (capitolo 2024.85 denominato "Budget gruppi consiliari" del conto consuntivo Consiglio regionale che costituisce allegato al rendiconto della Regione, ai sensi dell'art. 3-bis della legge regionale 9 maggio 2001, n. 18), ed inciso dall'art. 40 della legge regionale agosto 2010, n. 40, modificato dall'art. 32 della legge regionale 20 novembre 2013, n. 42, ordinando la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione,*

*Dispone che, a cura della Segreteria della Sezione, ai sensi dell'articolo 23, ultimo comma, della legge marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sia notificata al Presidente della Regione Abruzzo al Procuratore Regionale quali parti in causa e sia comunicata al Presidente del Consiglio regionale dell'Abruzzo.*

Così disposto in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 30 luglio 2020.

*Il Presidente:* ARRIGUCCI

*Il relatore:* DANDOLO

21C00038

N. 20

*Ordinanza del 30 ottobre 2020 della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Abruzzo per l'esercizio finanziario 2018.*

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio dello Stato 2018 - Ripiano del disavanzo al 31 dicembre 2014 - Prevista rideterminazione in quote costanti, in non oltre venti esercizi, per le Regioni che si impegnano a riquilibrare la propria spesa attraverso il progressivo incremento dei pagamenti complessivi per investimenti, secondo le percentuali ivi previste, per gli anni dal 2018 al 2026 - Adeguamento del piano di rientro del disavanzo 2014 a decorrere dal 2018, con riferimento alla quota non ancora ripianata del disavanzo 2014 - Decorrenza dal 2018 del piano di rientro del disavanzo 2015, con riferimento alla quota non ancora ripianata - Norma della Regione Abruzzo - Risultato di amministrazione presunto - Iscrizione nello stato di previsione della spesa di una quota del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio (2018-2019-2020), determinata in euro 25.544.172,01 quale annualità del suindicato disavanzo presunta al 31 dicembre 2014.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio dello Stato 2018 - Prevista applicazione anche al ripiano del disavanzo al 31 dicembre 2015 della rideterminazione in quote costanti, in non oltre venti esercizi, per le Regioni che si impegnano a riquilibrare la propria spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norma della Regione Abruzzo - Risultato di amministrazione presunto - Iscrizione nello stato di previsione della spesa di una quota del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio (2018-2019-2020), determinata in euro 25.544.172,01 quale annualità del suindicato disavanzo presunta al 31 dicembre 2014.**



- Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, commi 779, 780 e 782; legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7 (Bilancio di previsione finanziario 2018 - 2020), art. 8, comma 1, lettera a).

## LA CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'ABRUZZO

Composta dai magistrati:

- Manuela Arrigucci - Presidente di sezione;
- Marco Villani - Consigliere;
- Luigi Di Marco - Consigliere (relatore);
- Francesca Paola Anelli - Consigliere;
- Antonio Dandolo - Consigliere;
- Giovanni Guida - Primo referendario.

Ha pronunciato la seguente Ordinanza nel giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio finanziario 2018;

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

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

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

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213 e successive modifiche ed integrazioni;

Visti gli articoli 38 e 40 del decreto legislativo n. 174/2016 (cd. Codice di giustizia contabile);

Vista la legge 27 dicembre 2017, n. 205, in particolare i commi 779, 780 e 782 dell'art. 1;

Vista la legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7, in particolare l'art. 8, comma 1, lettera a);

Vista la deliberazione della Giunta regionale n. 226/C del 17 aprile 2018 con la quale è stato approvato il «Disegno di legge regionale recante il Rendiconto generale per l'esercizio 2016» e relativi allegati;

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

Vista la deliberazione di Giunta regionale n. 918/C del 3 dicembre 2018 con la quale è stato approvato il «Disegno di legge regionale recante: «Rendiconto generale per l'esercizio 2017» e relativi allegati;

Vista la deliberazione di Giunta regionale n. 193/C del 15 aprile 2019 avente ad oggetto: «Conferma del disegno di legge regionale di cui alla delibera 226/C del 17 aprile 2018 e della deliberazione 783/C del 16 ottobre 2018»;

Vista la deliberazione n. 257/C del 14 maggio 2019 avente ad oggetto: «Conferma del disegno di legge regionale di cui alla delibera n. 918/C del 3 dicembre 2019 Disegno di legge regionale - Rendiconto generale per l'esercizio 2017»;

Vista la deliberazione di Giunta regionale n. 384/C del 2 luglio 2019 con la quale è stato approvato il «Disegno di legge regionale recante: «Rendiconto generale per l'esercizio 2018» e relativi allegati;

Vista la deliberazione di Giunta regionale n. 619/C del 23 ottobre 2019 avente ad oggetto: «Rettifica GR. n. 384/C del 2 luglio 2019 a seguito della riapprovazione con modifiche del Conto del tesoriere con deliberazione di Giunta regionale del 23 ottobre 2019, n. 610»;

Vista la deliberazione di Giunta regionale n. 74/C del 3 febbraio 2020 avente ad oggetto: «Rendiconto esercizio 2016, 2017 e 2018. Rettifiche alle deliberazioni di Giunta regionale di approvazione dei disegni di legge»;

Uditi nella pubblica udienza del 30 luglio 2020 i Magistrati relatori, il Procuratore regionale dott. Antonio Giuseppe, il Presidente della Giunta della Regione Abruzzo dott. Marco Marsilio e l'avvocato Stefania Valeri in qualità di responsabile dell'Avvocatura della Regione Abruzzo;

Vista la decisione n. 202/2010/Pari del 14 settembre 2020;

Ritenuto in



## FATTO

1. Con nota prot. regionale n. 0118895/18 del 24 aprile 2018 il Direttore generale della Regione Abruzzo ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo, ai fini della parifica, la deliberazione di Giunta regionale n. 226/C del 17 aprile 2018, avente ad oggetto «Disegno di legge regionale recante: Rendiconto generale per l'esercizio 2016».

2. Con nota prot. regionale n. 345302/2018 del 7 dicembre 2018 il dirigente del Servizio bilancio della Regione Abruzzo ha trasmesso a questa sezione, ai fini della parifica, la deliberazione di Giunta regionale n. 918/C del 3 dicembre 2018, avente ad oggetto «Disegno di legge regionale recante: Rendiconto generale per l'esercizio 2017», unitamente alla relazione sulla gestione per l'esercizio finanziario 2017.

3. Con deliberazioni n. 193/C del 15 aprile 2019 e n. 257/C del 14 maggio 2019, la Giunta della Regione Abruzzo ha riapprovato i disegni di legge per i rendiconti relativi agli esercizi 2016 e 2017, mantenendone inalterato il contenuto, al fine di riavviare l'iter legislativo di approvazione dei rendiconti stessi, a seguito dell'inizio della nuova legislatura.

4. Con nota prot. regionale n. 202790 del 9 luglio 2019 il Dirigente del servizio bilancio della Regione Abruzzo ha trasmesso la deliberazione di Giunta regionale n. 1026 del 28 dicembre 2019, avente ad oggetto «Riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2018 ai sensi dell'art. 1, comma 783 della legge n. 205/2017 e del decreto ministeriale 14 febbraio 2018».

5. Con nota prot. regionale n. 224943 del 1° agosto 2019 il Dirigente del servizio bilancio della Regione Abruzzo ha trasmesso la deliberazione di Giunta regionale n. 384/C del 2 luglio 2019, avente ad oggetto «Disegno di legge regionale recante: Rendiconto generale per l'esercizio 2018».

6. Con deliberazione n. 610 del 23 ottobre 2019 la Giunta regionale ha riapprovato, con modifiche, il Conto giudiziale reso dal Tesoriere per l'esercizio finanziario 2018.

7. Con nota prot. regionale n. 335003 del 28 novembre 2019 il Direttore generale ha trasmesso la deliberazione di Giunta regionale n. 619/C del 23 ottobre 2019, avente ad oggetto «Rettifica alla deliberazione G.R. n. 384/C del 2 luglio 2019 a seguito della riapprovazione con modifiche del Conto del tesoriere con deliberazione di Giunta regionale del 23 ottobre 2019, n. 610».

8. Con nota prot. regionale n. 30289 del 3 febbraio 2020 il Dirigente del servizio bilancio della Regione Abruzzo ha trasmesso la deliberazione di Giunta regionale n. 74/C del 3 febbraio 2020, avente ad oggetto «Rendiconto esercizio 2016, 2017 e 2018. Rettifiche alle deliberazioni di Giunta regionale di approvazione dei disegni di legge».

9. In conseguenza della suesposta sequela procedimentale questa Sezione regionale di controllo ha, quindi, avviato l'attività istruttoria sui disegni di legge dei rendiconti degli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018, ai fini dei relativi giudizi di parificazione, tenendo conto della necessità di colmare i ritardi accumulati dalla Regione Abruzzo nell'approvazione dei documenti contabili, nonché dei richiami della Corte costituzionale in merito all'esigenza di un riallineamento dei conti regionali (sentenza n. 49/2018), onde pervenire ad una definitiva ed aggiornata illustrazione della situazione finanziaria e patrimoniale della regione stessa.

10. Terminate le istruttorie e le verifiche di competenza, questa Sezione, con ordinanza presidenziale n. 4/2020 del 10 febbraio 2020, ha trasmesso alla Regione e alla Procura regionale apposito schema di relazione, suddiviso in quattro volumi (volume I, recante «La gestione finanziaria del bilancio»; volume II, recante «Attendibilità e affidabilità dei dati contabili»; volume III, recante «La spesa sanitaria, le spese per il personale e i controlli interni»; volume IV, recante «Analisi finanziaria delle società partecipate e degli enti strumentali della Regione Abruzzo, gestione dei fondi strutturali e di investimento europei»), contenente le conclusioni istruttorie e ha convocato la Camera di consiglio, per la disamina orale ed in contraddittorio delle reciproche conclusioni e controdeduzioni, in data 11 marzo 2020.

11. Il Presidente della Sezione regionale di controllo, con ordinanza n. 8/2020 del 21 febbraio 2020, ha poi disposto la trasmissione all'Amministrazione regionale e al Procuratore regionale dello schema di relazione integrativa del volume I «La gestione finanziaria del bilancio», adottato nella Camera di consiglio del 21 febbraio 2020.

12. A seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID 19 il Presidente della Sezione regionale di controllo, con il decreto n. 3/2020 del 9 marzo 2020, ha rinviato, a data da destinarsi, la Camera di consiglio dell'11 marzo 2020.

13. Con ordinanza n. 26/2020 del 12 giugno 2020 il Presidente della Sezione regionale di controllo ha convocato la Camera di consiglio del 6 luglio 2020, nel contempo trasmettendo nota aggiuntiva del Magistrato relatore contenente ulteriori verifiche e considerazioni nell'ambito dell'istruttoria propedeutica al giudizio di parificazione, in relazione al volume I dello schema di relazione.

Con le richiamate relazioni istruttorie integrative, in particolare, era stato introdotto il dubbio di costituzionalità inerente i commi 779, 780, 781 e 782 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 con il quale sono state definite le modalità di recupero del disavanzo arretrato e l'art. 8, comma 1, lettera a) della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio



2018, n. 7 recante «Bilancio di previsione finanziario 2018/2020», nella parte in cui non provvede allo stanziamento delle quote di *deficit* generato negli esercizi successivi al 2014. Le disposizioni censurate, infatti, prolungano, in modo assolutamente anomalo, i tempi di rientro di ben due disavanzi ordinari e consecutivi (quello al 31 dicembre 2014 e quello al 31 dicembre 2015), ledendo una serie di principi consustanziali alla sana gestione finanziaria. La legge regionale di approvazione del bilancio previsionale poi, oltre a recepire la normativa nazionale di cui condivide gli enunciati vizi, risulta affetta da ulteriori di illegittimità per non aver tenuto conto, ai fini del necessario ripiano, i disavanzi successivi a quello rinveniente dall'esercizio 2014.

La Regione Abruzzo ha depositato, in proposito, apposita memoria in cui ha fatto rilevare la non irragionevolezza dell'intervento legislativo statale del 2017, che tornando ad occuparsi nuovamente del disavanzo al 31 dicembre 2014, si porrebbe lungo la filiera delle precedenti misure normative volte a fronteggiare la situazione finanziaria scaturita dall'applicazione dei nuovi sistemi contabili, anche, probabilmente, alla luce della riscontrata fatica in cui sono incorse alcune regioni nel tentativo di rimettersi *in bonis* a seguito dell'introduzione del nuovo sistema di contabilità armonizzata, come anche della perdurante crisi finanziaria e delle conseguenti difficoltà delle autonomie territoriali. L'equilibrio della finanza pubblica, necessariamente disancorato dall'orizzonte temporale della singola legislatura e da una mera «contabilità di mandato», sarebbe pertanto dinamicamente rivolto a garantire il rispetto dei vincoli tra diversi esercizi finanziari, in una prospettiva pluriennale.

Quanto alla richiamata esigenza di garantire l'esercizio della funzione di controllo politico da parte degli elettori sulle decisioni di entrata e di spesa assunte entro l'orizzonte del mandato elettorale, la regione ha fatto osservare come non solo gli amministratori, ma gli amministratori stessi erediterebbero il peso delle politiche dei propri predecessori, che ne condizionano necessariamente l'operato.

Né le generazioni future sarebbero maggiormente garantite da piani di rientro a tappe forzate (ancor più forzate), tali da mettere l'ente a rischio di *default*.

Ad avviso della regione inoltre, alcune riflessioni, perfettamente condivisibili nell'ambito di un contesto quale quello degli enti locali mal si attaglierebbero alla realtà regionale ed, in particolare, a quella abruzzese che, in aggiunta, ha vissuto nel 2009 l'esperienza del terremoto con effetti devastanti proprio nel capoluogo regionale in cui risiedevano tutti gli uffici contabili e che si è trovata, proprio a causa di detto evento, a dover gestire un complesso percorso di riallineamento contabile che si affiancava a quello di implementazione del nuovo sistema armonizzato.

I *deficit* oggetto di analisi, per l'amministrazione, non sarebbero disavanzi «ordinari», caratterizzati da inadeguatezza di risorse disponibili rispetto alla spesa contratta che l'ente è obbligato a colmare, quanto piuttosto situazioni provenienti da periodi pregressi o da applicazione di nuovi istituti previsti dai principi contabili.

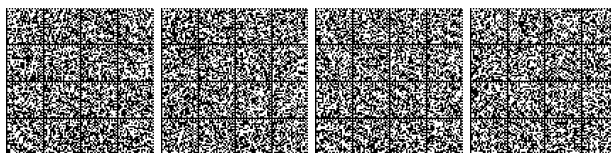
Altro elemento valorizzato dalla regione è poi stato quello del contrappeso che il Legislatore associa all'estensione temporale del piano di rientro del disavanzo 2014 (da dieci a venti anni) e che si sostanzia nell'obbligo di incrementare la spesa per gli investimenti da parte delle regioni aderenti.

In relazione alla legge regionale di approvazione del bilancio previsionale 2018, l'Amministrazione ha poi sostenuto che per effetto dell'approvazione dello schema di Rendiconto 2017, la somma delle quote di disavanzo rideterminate ai sensi del comma 782, dell'art. 1 della legge n. 205/2017, avrebbe determinato una quota da iscrivere in bilancio pari ad euro 20.525.903,15, inferiore ai 25 milioni previsti in bilancio di previsione 2018. La norma richiamata permetterebbe all'ente, già in sede di costruzione del bilancio 2018, di rideterminare il piano di ammortamento sulla base dello *stock* di disavanzo non ancora ripianato.

14. Nella Camera di consiglio del 6 luglio 2020, ai fini del contraddittorio, sono state illustrate le risultanze istruttorie e le criticità rilevate nell'attività di controllo dei rendiconti 2016, 2017 e 2018, ed i rappresentanti dell'Amministrazione regionale e il Procuratore regionale hanno formulato oralmente le proprie considerazioni. Il Procuratore regionale si è riservato di far pervenire le proprie conclusioni prima del giudizio di parificazione.

15. Con ordinanza n. 30/2020 del 7 luglio 2020 il Presidente della Sezione regionale di controllo, previa riunione dei giudizi di parificazione relativi ai rendiconti generali per gli esercizi 2016, 2017, 2018, ha disposto la fissazione dell'udienza per il 16 luglio 2020 prevedendo, altresì, che il Procuratore regionale e il Presidente della Regione Abruzzo potessero depositare presso la Segreteria della sezione eventuali note conclusive nel termine massimo di cinque giorni dall'emanazione della suddetta ordinanza.

16. Con nota acquisita al protocollo della sezione n. 0003561 dell'8 luglio 2018 il Procuratore regionale ha trasmesso la requisitoria conclusiva, con la quale manifestava alcune perplessità, in ordine al solo Rendiconto 2018 in considerazione delle quali, all'udienza del 16 luglio 2020 il Collegio con ordinanza n. 31/2020 ha disposto la riunione, in un unico giudizio di parificazione, dei procedimenti propedeutici alla parificazione dei rendiconti generali per gli esercizi finanziari 2016 e 2017 della Regione Abruzzo e il rinvio all'udienza del 30 luglio 2020, per approfondimenti istruttori, della trattazione del giudizio di parificazione relativo al Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018.





17. All'udienza del 30 luglio 2020 nel richiamarsi alle relazioni istruttorie integrative, il Magistrato istruttore ha ribadito il dubbio di costituzionalità inerente i commi 779, 780, 781 e 782 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 con il quale sono state definite le modalità di recupero del disavanzo arretrato e l'art. 8, comma 1, lettera *a*) della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7 recante «Bilancio di previsione finanziario 2018/2020», nella parte in cui non provvede allo stanziamento delle quote di *deficit* generato negli esercizi successivi al 2014. Le disposizioni censurate, infatti, prolungano, in modo assolutamente anomalo, i tempi di rientro di ben due disavanzi ordinari e consecutivi (quello al 31 dicembre 2014 e quello al 31 dicembre 2015), ledendo una serie di principi consustanziali alla sana gestione finanziaria. La legge regionale di approvazione del bilancio previsionale poi, oltre a recepire la normativa nazionale di cui condivide gli enunciati vizi, risulta affetta da ulteriori di illegittimità per non aver tenuto conto, ai fini del necessario ripiano, i disavanzi successivi a quello rinveniente dall'esercizio 2014.

Il Procuratore regionale ha concluso chiedendo alla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo di volere, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza, sollevare, tra l'altro, questione di legittimità costituzionale delle seguenti norme: dell'art. 1, commi 779, 780 e 782 della legge 27 dicembre 2017, n. 205; dell'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7.

Il Presidente della Regione Abruzzo ha invece sostenuto la infondatezza dei dubbi di costituzionalità avanzati dai relatori.

Si è soffermato, quindi, sulla problematica riguardante il disavanzo di amministrazione. Ha ribadito che il disavanzo, prodottosi fondamentalmente in seguito all'armonizzazione contabile, sarebbe di fatto più virtuale che reale, nel senso che trattasi di un valore contabile e non concreto e che la regione non sarebbe affetta da crisi di liquidità. Riferisce che anche altre regioni, aventi situazioni analoghe a quella dell'Abruzzo, starebbero adottando piani ventennali per il ripiano e che un incremento degli accantonamenti comporterebbe il dover «congelare» disponibilità liquide, impedendo di immetterle sul mercato con aggravio di una situazione già problematica, soprattutto nel periodo immediatamente successivo alla crisi innescata dalla pandemia. Riferisce, altresì, che anche in materia di spesa del personale dei gruppi consiliari, altre regioni adotterebbero lo stesso comportamento, senza incorrere in questioni di legittimità costituzionale. Il Presidente della regione ha quindi concluso confermando la richiesta di parificazione del Rendiconto relativo all'esercizio 2018.

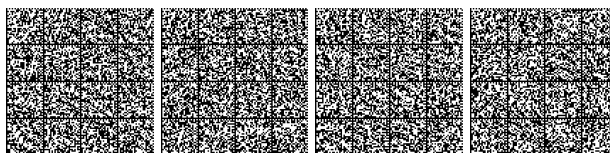
È intervenuta, inoltre, l'avvocato responsabile del Servizio avvocatura della regione, riferendo circa le problematiche connesse al riassorbimento del disavanzo. Nel richiamare il principio di continuità dei servizi sociali come interesse pubblico rilevante da bilanciare con quello dell'equilibrio di bilancio, ha concluso anch'essa per l'infondatezza dei sollevati dubbi di costituzionalità.

18. Le considerazioni svolte dalla Regione Abruzzo non hanno consentito di superare gli evidenziati dubbi di costituzionalità.

Pertanto, all'esito dell'udienza pubblica del 16 luglio 2020, questo Collegio ha adottato la deliberazione n. 202/2020/Pari con cui sospendeva il giudizio sul Rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio 2018 in quanto inciso, nella complessità, della sua rappresentazione, dall'art. 1, commi 779, 780 e 782 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, e dall'art. 8 comma 1, lettera *a*) della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7, recante «Bilancio di previsione finanziario 2018/2020», in relazione ai quali disponeva di sollevare con separate ordinanze, questioni di legittimità costituzionale in riferimento al combinato disposto degli articoli 97, 81, 2, 3, 1 della Costituzione; al combinato disposto degli articoli 97, 81 e 41 della Costituzione, e degli articoli 3 e 117, comma 1, della Costituzione, per violazione del parametro interposto dell'art. 1, protocollo 1, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; al combinato disposto degli articoli 81 e 117, comma 2, lettera *e*), e comma 3 della Costituzione per violazione dei parametri interposti degli articoli 50 e 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

## DIRITTO

1. Nell'ambito del giudizio di parificazione degli schemi di Rendiconto della Regione Abruzzo per gli esercizi 2016, 2017 e 2018, ai sensi dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 174/2012, convertito, con modificazioni, nella legge n. 213/2012, la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo della Corte dei conti ha ritenuto di sollevare, d'ufficio, pregiudiziale questione di legittimità costituzionale sull'art. 1, commi 779, 780 e 782 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio



2018-2020», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 29 dicembre 2017, Supplemento ordinario n. 62 e sull'art. 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7, recante «Bilancio di previsione finanziario 2018/2020», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 22, Serie speciale, del 16 febbraio 2018.

Le norme statali oggetto della questione intervengono sull'art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 che già consentiva alle regioni il ripiano del disavanzo al 31 dicembre 2014 in dieci esercizi a quote costanti, in deroga all'art. 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche.

Il richiamato comma 5 dell'art. 9, in particolare, prevedeva che:

«In deroga all'art. 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118; e successive modifiche, il disavanzo al 31 dicembre 2014 delle regioni, al netto del debito autorizzato e non contratto, può essere ripianato nei dieci esercizi successivi a quote costanti, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo, sottoposto al parere del collegio dei revisori, nel quale sono individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. La deliberazione di cui al presente comma contiene l'impegno formale di evitare la formazione di ogni ulteriore potenziale disavanzo, ed è allegata al bilancio di previsione e al Rendiconto, costituendone parte integrante. Con periodicità almeno semestrale il Presidente della giunta regionale trasmette al Consiglio una relazione riguardante lo stato di attuazione del piano di rientro».

L'art. 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, prevede che:

«L'eventuale disavanzo di amministrazione accertato ai sensi del comma 1, a seguito dell'approvazione del Rendiconto, al netto del debito autorizzato e non contratto di cui all'art. 40, comma 1, è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione. La mancata variazione di bilancio che, in corso di gestione, applica il disavanzo al bilancio è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del Rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. Il piano di rientro è sottoposto al parere del collegio dei revisori. Ai fini del rientro, possono essere utilizzate le economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale».

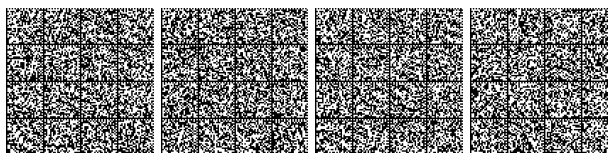
Le norme statali della cui legittimità costituzionale si dubita invece prevedono che:

779. Il ripiano del disavanzo al 31 dicembre 2014, disciplinato dall'art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, può essere rideterminato in quote costanti; in non oltre venti esercizi, per le regioni che si impegnano a riquilibrare la propria spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti. Il disavanzo di cui al periodo precedente è quello risultante dal consuntivo o, nelle more dell'approvazione del Rendiconto da parte del consiglio regionale, quello risultante dal consuntivo approvato dalla giunta regionale. Le disposizioni di cui ai periodi precedenti si applicano anche con riferimento al disavanzo al 31 dicembre 2015;

780. Le regioni di cui al comma 779, per gli anni dal 2018 al 2026, incrementano i pagamenti complessivi per investimenti in misura non inferiore al valore dei medesimi pagamenti per l'anno 2017 rideterminato annualmente applicando all'anno base 2017 la percentuale del 2 per cento per l'anno 2018, del 2,5 per cento per l'anno 2019, del 3 per cento per l'anno 2020 e del 4 per cento per ciascuno degli anni dal 2021 al 2026. Ai fini di cui al primo periodo, non rilevano gli investimenti aggiuntivi di cui all'art. 1, commi 140-bis e 495-bis, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, e, per il solo calcolo relativo all'anno 2018, i pagamenti complessivi per investimenti relativi all'anno 2017 da prendere a riferimento possono essere desunti anche dal preconsuntivo;

781. Le regioni di cui al comma 779 certificano l'avvenuta realizzazione degli investimenti di cui al comma 780 entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, mediante apposita comunicazione al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. In caso di mancata o parziale realizzazione degli investimenti, si applicano le sanzioni di cui all'art. 1, comma 475, della legge 11 dicembre 2016, n. 232;

782. Le regioni di cui al comma 779 adeguano il piano di rientro del disavanzo 2014, approvato ai sensi dell'art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, in attuazione del comma 779, a decorrere dal 2018, con riferimento alla quota non ancora ripianata del disavanzo 2014. Il piano di rientro del disavanzo 2015 decorre dal 2018, con riferimento alla quota non ancora ripianata. Nel caso in cui i piani di rientro siano definiti sulla base dei consuntivi approvati dalla giunta regionale, gli stessi sono adeguati a seguito dell'approvazione dei rendiconti 2014 e 2015 da parte del consiglio regionale».



L'art. 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7, recante «Bilancio di previsione finanziario 2018/2020» infine, in applicazione delle richiamate norme statali, ha previsto che:

«È iscritta nello stato di previsione della spesa una quota del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio (2018-2019-2020), così determinata:

a) euro 25.544.172,01 quale annualità del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2014, in attuazione di quanto previsto dall'art. 9, comma 5, 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 dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 in deroga all'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118/2011».

La Sezione ha, quindi, sospeso il giudizio di parificazione sullo schema di Rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio 2018 il quale risultava inciso dall'attuazione finanziaria delle predette disposizioni.

2. In via preliminare, appare necessario soffermarsi sulla legittimazione di questa Corte ad adire il Giudice delle leggi, nonché sulla rilevanza della questione nel giudizio in corso.

3. Per quanto riguarda il primo aspetto, la legittimazione delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parificazione dei rendiconti regionali è stata riconosciuta in più occasioni dalla Corte costituzionale (cfr. sentenze n. 181/2015, n. 89/2017 e n. 196/2018), la quale ha sottolineato la peculiare natura del giudizio di parificazione che si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa (art. 40, regio decreto n. 1214/1934, testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), prevede la partecipazione del Procuratore generale in contraddittorio con i rappresentanti dell'Amministrazione e si conclude con una pronuncia adottata in esito a pubblica udienza. Sulla base di tali considerazioni la Corte costituzionale ha esteso ai giudizi di parificazione dei rendiconti delle regioni a statuto ordinario le medesime conclusioni cui era pervenuta con riguardo al giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato o di quelli delle regioni ad autonomia differenziata (sentenze n. 165/1963, n. 121/1966, n. 142/1968, n. 244/1995 e n. 213/2008).

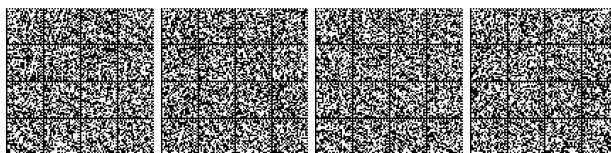
Il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali si risolve, infatti, in una valutazione di «conformità (...) alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico». Una funzione cioè di garanzia dell'ordinamento, di «controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (...) preordinato a tutela del diritto oggettivo» (sentenza n. 384 del 1991).

Detti caratteri costituiscono indubbio fondamento della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità, atteso che il riconoscimento di tale legittimazione, legata alla specificità dei suoi compiti nel quadro della finanza pubblica, «si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero per altra via, ad essa sottoposte» (sentenza n. 226 del 1976).

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

Sul punto, occorre infatti ricordare che il giudizio di parificazione, allo stato della legislazione vigente, è l'unica possibilità offerta dall'ordinamento per sottoporre a scrutinio di costituzionalità in via incidentale, in riferimento ai principi costituzionali in materia di finanza pubblica, le disposizioni legislative statali e regionali che, incidendo sui singoli capitoli, modificano l'articolazione del bilancio e ne possono alterare gli equilibri complessivi. Conseguentemente, ove si escludesse la legittimazione di questa Corte a sollevare questioni di costituzionalità in riferimento ai parametri sopra individuati, si verrebbe a creare, di fatto, una sorta di spazio legislativo immune dal controllo di costituzionalità attivabile in via incidentale.

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



Tale ampliamento risulta, peraltro, in linea con l'evoluzione delle funzioni di controllo assegnate alla Corte dei conti, alla quale, in particolare a partire dal decreto-legge n. 174/2012 e in corrispondenza con l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, è stato riconosciuto il ruolo di «garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico». Dette forme di controllo, nella ricostruzione operata dal Giudice delle leggi (sentenza n. 60/2013), riposano su una pluralità di principi costituzionali, che non si esauriscono nell'art. 81 della Costituzione. È stato, al riguardo, affermato che «alla Corte dei conti è attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (articoli 81, 119 e 120 della Costituzione) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione)» (sentenza n. 60/2013). Un ruolo centrale nell'ambito dei controlli di legittimità-regolarità a presidio dei richiamati parametri costituzionali è svolto proprio dal giudizio di parifica per le regioni a statuto ordinario introdotto, come precisa il primo comma dell'art. 1 del citato decreto-legge n. 174/2012, «al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea ... *Omissis*». Sussiste, pertanto, una corrispondenza tra i parametri costituzionali in base ai quali il legislatore ha intestato alla Corte dei conti determinate funzioni di controllo e i parametri costituzionali che la stessa Corte può prendere a riferimento per sollevare dubbi di legittimità costituzionale delle norme che, di volta in volta, vengono in rilievo proprio nell'esercizio dei medesimi controlli.

La sezione quindi, ritiene di essere legittimata, in sede di giudizio di parificazione, a sollevare questioni di legittimità costituzionale.

4. Quanto alla rilevanza della questione, la Sezione ritiene necessario svolgere alcune considerazioni preliminari in merito all'oggetto del giudizio di parifica di cui all'art. 39 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti (regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214), al quale l'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 174/2012, fa rinvio.

Vale la pena innanzitutto richiamare l'evoluzione della natura e finalità del bilancio pubblico, passato da «strumento descrittivo di fenomeni di mera erogazione finanziaria» a «strumento di realizzazione di nuove funzioni di governo e più in generale di politica economica e finanziaria» finalizzata a «meglio programmare, definire e controllare le entrate e le spese pubbliche» fino ad assumere il ruolo di «bene pubblico nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche» (*ex multis* Corte costituzionale n. 184/2016).

Ciò ha indotto una inevitabile rivisitazione del ruolo assegnato al giudizio di parifica intestato alla Corte dei conti.

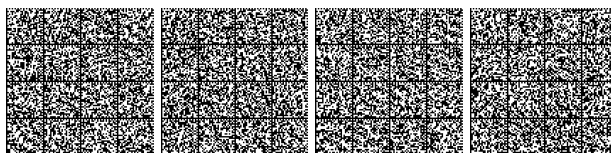
Quest'ultimo, allo stato attuale della giurisprudenza costituzionale, ha come oggetto la verifica delle riscossioni e dei pagamenti e dei relativi resti (residui) e, soprattutto, la verifica a consuntivo degli equilibri di bilancio sulla base del bilancio preventivo e di tutte le disposizioni sopravvenute che ne hanno modificato la struttura. In tal modo, il giudizio di parificazione si pone come strumentale al ruolo di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico che il legislatore ha attribuito alla Corte dei conti.

D'altra parte, in base art. 39, primo comma, del regio decreto n. 1214/1934, nell'ambito della «decisione», la Corte dei conti deve effettuare un esame di doppia conformità articolato in due fasi:

la prima attiene al riscontro della corretta ricostruzione del fatto («La Corte [...] confronta i risultati tanto per le entrate, quanto per le spese ponendoli a riscontro con le leggi del bilancio») e soddisfa l'esigenza di accertare la corretta e veritiera rappresentazione, nel Rendiconto, della reale situazione contabile sia dal punto di vista finanziario che economico/patrimoniale;

la seconda operazione è invece denominata «verificazione» («La Corte verifica il Rendiconto generale [...]») e consiste nell'accertamento della conformità al «diritto» della rappresentazione e del calcolo come sopra effettuato e riscontrato. In questa fase acquisiscono rilevanza, ulteriori interessi finanziari, adespoti, orientati al pieno funzionamento e alla continuità delle istituzioni repubblicane tramite il bilancio. Tali interessi coinvolgono categorie diverse dagli elettori, quali quelli del mercato (art. 41 della Costituzione) nonché delle «persone» diffusamente intese, le quali aspirano ad un pieno sviluppo da conseguirsi anche attraverso l'impegno dello Stato e della Repubblica volto al superamento degli ostacoli, di natura economica e sociale, che lo impediscono (articoli 2 e 3, comma 2 della Costituzione). Tali interessi, astrattamente distinti da quello dell'amministrazione sono veicolati e aggregati in giudizio dal Pubblico ministero contabile.

Considerato pertanto che l'essenza del giudizio di parificazione risiede proprio sul raffronto fra gli stanziamenti di entrata e di spesa ed i relativi presupposti di diritto, occorre accertare se l'atto di imputazione al bilancio previsionale - parte spesa - del *quantum* di disavanzo progressivo sia compatibile con l'attuale assetto costituzionale e, per quanto più interessa in relazione al requisito della rilevanza, se l'esito del predetto giudizio di compatibilità condizioni, in tutto o in parte, il giudizio di parificazione della Sezione sul Rendiconto dell'esercizio 2018 della Regione Abruzzo.



Ebbene, qualora le norme sospettate di incostituzionalità dovessero essere espunte dall'ordinamento giuridico, la posta di disavanzo iscritto in spesa nel bilancio preventivo, si appaleserebbe illegittima in quanto gravemente sottostimata, con la immediata conseguenza della compromissione del principale saldo di bilancio, ovvero il risultato di amministrazione a fine esercizio, nella parte in cui quest'ultimo non registra, in termini di recupero del *deficit*, il miglioramento imposto dall'art. 9, comma 5, del decreto-legge n. 78/2015.

Ed anzi le conseguenze della rilevante sottostima della rata annuale di rientro dal *deficit*, a ben vedere, travolgerebbero l'intera programmazione di entrata e di spesa nella misura in cui non tiene conto degli incrementi di entrata e/o riduzioni di spesa altrimenti necessari a garantire il pareggio in tutte le fasi del ciclo di bilancio.

D'altra parte, se l'oggetto del giudizio di parificazione dei rendiconti regionali risiede, ormai pacificamente, anche nella verifica del perseguimento degli obiettivi intermedi di recupero previsti dai piani di rientro in essere, è evidente che la Sezione remittente risulti impossibilitata a compiere tale controllo laddove permanga incertezza sulla compatibilità costituzionale delle norme di legge statali e regionali che quegli stessi obiettivi concorrono a determinare.

Sotto altro ma connesso profilo inoltre, le norme censurate consentono un considerevole incremento della capacità di spesa dell'amministrazione regionale che, allo stesso modo, incide in maniera determinante sui saldi finali della gestione oggetto del giudizio di parificazione.

Per effetto delle norme sospettate di illegittimità costituzionale infatti, gli stanziamenti di spesa a titolo di recupero del disavanzo al 31 dicembre 2014 ed al 31 dicembre 2015 sono stati parametrati su un orizzonte temporale ventennale piuttosto che decennale per il 2014 (come avrebbe invece imposto l'art. 9, comma 5, del decreto-legge n. 78/2015) e ventennale piuttosto che triennale per il 2015 (come avrebbe invece imposto l'art. 42 del decreto legislativo n. 118/2011).

Più nel dettaglio, al momento dell'entrata in vigore delle norme della cui legittimità costituzionale si dubita, il disavanzo al 31 dicembre 2014 della Regione Abruzzo, così come esposto nello schema di Rendiconto 2014, approvato con deliberazione giuntale n. 536/C del 29 settembre 2017, era pari a euro 510.883.440,00, al netto dell'anticipazione di liquidità di cui al decreto-legge n. 35/2013.

L'ulteriore disavanzo ascrivibile alla gestione dell'esercizio 2015 era invece pari euro 88.081.513,53. Infatti, con deliberazione giuntale n. 79/C del 12 febbraio 2018, di approvazione del disegno di legge del Rendiconto 2015, al netto dell'anticipazione di liquidità, il disavanzo è stato determinato in euro 598.964.953,68.

Ne consegue che, in assenza delle norme contestate, l'ammontare della rata del piano decennale di rientro dal *deficit* 2014 da applicare all'esercizio 2018 ed agli esercizi successivi, in base al previgente art. 9, comma 5, del decreto-legge n. 78/2015, avrebbe dovuto essere pari a euro 51.088.344,00 (510.883.440,00/10); mentre l'ammontare della rata del piano triennale di rientro dal *deficit* 2015 da applicare all'esercizio 2018, in base all'art. 42 del decreto legislativo n. 118/2011, atteso il mancato recupero certificato dalla stessa regione nel corso dei due anni immediatamente successivi (il 2016 ed il 2017), avrebbe dovuto essere pari euro 88.081.513,53.

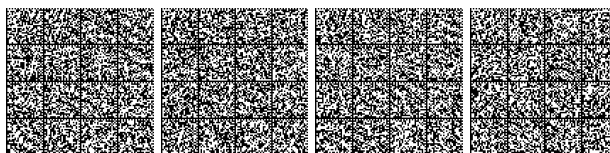
Al momento dell'emanazione della legge regionale di bilancio, l'importo totale del *deficit* da applicare all'esercizio 2018, ed oggetto di recupero a consuntivo, avrebbe dovuto pertanto essere pari ad euro 139.169.857,53 [(510.883.440,00/10) + 88.081.513,53]. Di contro, per effetto delle norme qui in contestazione, l'Amministrazione ha potuto stanziare, in parte spesa, il solo importo di euro 25.544.172,00 (1/20 del disavanzo 2014).

I termini della questione non mutano neanche qualora volesse ammettersi la possibilità (invero non consentita come si avrà modo di dimostrare nel prosieguo) di una rimodulazione al ribasso dell'ammortamento annuale in considerazione dei maggiori recuperi del *deficit* registrati successivamente all'entrata in vigore delle norme contestate.

Ebbene, anche in tale ipotesi, pur volendo tralasciare la non irrilevante circostanza che lo schema di Rendiconto 2017 sia stato approvato a ridosso della scadenza dell'esercizio 2018 (ed in particolare solo in data 3 dicembre 2018), tenendo conto che in base alla scomposizione del risultato al 31 dicembre 2017 evidenziato dalla stessa Amministrazione regionale il *deficit* rinveniente dal 2014 era pari a euro 305.242.577,10 e che quello derivante dalla gestione dell'esercizio 2015 rimaneva pari a euro 88.081.513,53, l'importo totale del *deficit* da applicare al bilancio 2018 ed oggetto di recupero a consuntivo avrebbe dovuto essere pari a euro 118.605.771,24 [(305.242.577,10/10) + 88.081.513,53].

L'art. 1, comma 779, della legge n. 208/2017, recepito nella legge regionale n. 7/2018 invece, ha messo in condizione l'amministrazione di inscrivere nella parte spesa del bilancio preventivo dell'esercizio 2018 il solo importo di euro 25.544.172,00 consentendo così, addirittura, di realizzare un maggior recupero rispetto alle previsioni atteso che il *deficit*, a consuntivo, ha esposto un miglioramento pari a euro 34.520.662,32 rispetto all'esercizio precedente.

In conclusione, il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione qui prospettata.



La verifica di compatibilità costituzionale è logicamente preliminare al giudizio di parificazione del Rendiconto dell'esercizio 2018 in quanto le norme impugnate, modificando gli «obiettivi intermedi» e «finali» da perseguire, consentono una rilevante espansione della capacità di spesa altrimenti illegittima perché priva di coperture ed in violazione del principio di equilibrio di bilancio.

Infatti, in caso di conferma della loro costituzionalità, la verifica dell'andamento del recupero dei *deficit* dovrà tenere conto della correttezza della riduzione degli obiettivi intermedi intervenuta per effetto della ridetta rimodulazione/riformulazione; in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale, gli obiettivi di rientro concretamente perseguiti a consuntivo oltre che l'intera articolazione delle entrate e delle spese si rivelerebbero di contro radicalmente incompatibili con i principi di equilibrio di bilancio e copertura delle spese.

«Là dove vengano denunciate, per contrarietà con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, leggi che determinino veri e propri effetti modificativi dell'articolazione del bilancio dello Stato, per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari dello stesso, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione disegnati con il sistema dei risultati differenziali di cui all'art. 6 della legge n. 468 del 1978, le questioni sollevate non possono non assumere rilevanza ai fini della decisione di competenza della Corte dei conti, donde l'ammissibilità delle medesime» (Corte costituzionale n. 244/1995. Sul punto *cfr.* anche Corte costituzionale n. 213/2008).

È appena il caso di precisare, da ultimo, che il recepimento della più favorevole disciplina statale dei tempi di recupero del *deficit*, sia avvenuta, solo in via di fatto, in quanto il Legislatore regionale, nella legge di approvazione del bilancio previsionale, ha richiamato la previgente normativa, ovvero l'art. 9, comma 5, del decreto-legge n. 78/2015, non facendo alcun cenno alle modifiche introdotte dalla contestata legge di stabilità per il 2018. Pur tuttavia, quantificando in euro 25.544.172,00 la rata del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2014 (pari, giova ribadirlo, ad euro 510.883.440,00), ha mostrato inequivocabilmente di aver parametrato il recupero dello *stock* complessivo di *deficit* residuo proprio all'orizzonte ventennale introdotto dall'art. 1, comma 779, della legge n. 208/2017.

Per questi motivi la Sezione ritiene la questione «rilevante» ai sensi e per gli effetti degli articoli 23 e 24 della legge n. 87 del 1953.

5. La Sezione ritiene inoltre che non siano manifestamente infondati i profili di incostituzionalità dei richiamati articoli 1, commi 779, 780, 781 e 782 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 ed 8, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7, in riferimento ai parametri costituzionali di seguito enunciati.

6. Prima di passare alla trattazione in dettaglio dei ravvisati motivi di contrasto, occorre tuttavia verificare, nell'ambito dei compiti e delle valutazioni che la legge e la Costituzione affidano al giudice *a quo* (Corte costituzionale, sentenze n. 221/2015, n. 262/2015, n. 45/2016, n. 95/2016, n. 240/2016); se sia possibile attribuire alle norme contestate un'applicazione «conforme» a Costituzione, attraverso una mera operazione esegetica (Corte costituzionale, *ex plurimis*, sentenza n. 356/1996; sentenze n. 219/2008 e n. 1/2013).

Sotto questo profilo pare alla Sezione che la formulazione delle norme contestate sia talmente chiara nel riconoscere la dilatazione temporale dei *deficit* pregressi da risultare incompatibile con qualsiasi interpretazione diversa da quella letterale (Corte costituzionale, sent. n. 36/2016).

Infatti, la rimodulazione si sostanzia univocamente, nella facoltà, concretamente esercitata dalla Regione Abruzzo, di estensione della durata originaria dei piani di rientro (raddoppio per il *deficit* 2014 e moltiplicazione esponenziale per il *deficit* 2015), attraverso la riduzione della quota di disavanzo complessivo applicabile su ogni annualità di bilancio, con conseguente dilatazione dell'obiettivo finale di riequilibrio.

Non è quindi possibile fornire un'interpretazione diversa e comunque conforme all'art. 81 della Costituzione ed agli altri precetti finanziari di rango costituzionale di seguito richiamati.

7. Art. 1, commi 779, 780, 781 e 782 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 ed art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7 - Violazione degli articoli 81, 97 e 119, primo e sesto comma, della Costituzione, in combinato disposto con gli articoli 2, 3 e 1 della Costituzione sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo.

Nel merito, la Sezione ravvisa a carico delle richiamate disposizioni, in primo luogo, la violazione degli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione, sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo.

7.1. Sul punto, va in primo luogo ricordato, in linea generale, che la Corte costituzionale, a seguito della legge costituzionale n. 1 del 2012, ha rafforzato il precetto dell'equilibrio arricchendo la sua fattispecie e trasformandolo in una «clausola generale» (Corte costituzionale, sentenza n. 192/2012).



Invero, «nel sindacato di costituzionalità, copertura finanziaria ed equilibrio integrano una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolge direttamente il precetto costituzionale: infatti "la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, della Costituzione, presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile" (sentenza n. 192 del 2012)» (Corte costituzionale, sentenza n. 184/2016).

Quest'ultima, «per effetto delle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale, risulta articolarsi su due principali coordinate: l'una quantitativa, afferente la proporzione della spesa con le risorse economiche, finanziarie e patrimoniali disponibili, e l'altra temporale, coincidente con l'orizzonte cronologico del bilancio, entro il quale devono essere corretti gli eventuali squilibri emersi. Tali coordinate (quantitativa e temporale) devono sussistere anche sul piano della disciplina "rimediale" per la "salvaguardia" del bilancio e dei suoi equilibri» (Corte conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, ordinanza n. 19/2018/PRSP).

Nel dettaglio, sul piano quantitativo, il precetto dell'equilibrio costituisce lo svolgimento dell'obbligo di copertura finanziaria al tempo già previsto dalla vecchia formulazione dell'art. 81 (al comma terzo). Infatti, «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse» (Corte costituzionale, sentenza n. 274/2017, punto 4 in diritto). A differenza dell'obbligo di copertura, però, nel sistema della legge costituzionale n. 1/2012, l'equilibrio non opera marginalmente, a fronte dell'aumento o diminuzione delle risorse (cioè sugli incrementi di spesa e sulle riduzioni di entrate), bensì a livello complessivo, sull'intero bilancio attraverso i saldi tra entrate e spese, tra costi e ricavi. Ed in particolare, esso opera sul principale saldo della contabilità finanziaria, ovvero sul risultato di amministrazione. In ragione di ciò, l'equilibrio prescrive che le risorse economiche, finanziarie e patrimoniali siano sufficienti e proporzionate in modo da potere sostenere integralmente le spese e i costi di gestione.

Sotto il secondo profilo, l'orizzonte temporale della salvaguardia non può che essere, naturalmente, quello del medesimo bilancio, in corso o immediatamente successivo; coerentemente, nella disciplina vigente degli enti territoriali, il termine è quello triennale (articoli 162, 188, 193 e 194 Tuel per gli enti locali ed art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118/2011 per le regioni) come confermato, in più occasioni, dalla Corte costituzionale secondo cui «il recupero dello squilibrio deve avvenire attraverso i bilanci di previsione immediatamente successivi; ciò in considerazione del principio della continuità di bilancio e degli esercizi finanziari» (sentenza n. 274/2017). Il principio della continuità, infatti, è «essenziale per garantire nel tempo l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale» (sentenza n. 155/2015).

In altri termini il precetto dell'equilibrio e/o, come nella fattispecie del riequilibrio di bilancio, non può che essere declinato in stretta correlazione con l'aspetto temporale.

Il tempo del riequilibrio assurge in pratica a suo indefettibile predicato. In assenza di un ben definito ancoraggio temporale, in effetti, il principio dell'equilibrio rischia di perdere ogni concreto significato ed efficacia precettiva.

Collegare il principio dell'equilibrio, come pretenderebbero di fare le norme censurate, ad un lasso di tempo a tal punto dilatato ne determinerebbe un suo significativo svuotamento consentendo un'ingiustificata espansione della capacità di spesa corrente coeva ad una situazione di squilibrio strutturale, per la durata del piano di rientro.

7.2. È stato inoltre correttamente sostenuto che il bilancio si configuri come un bene giuridico «pubblico» (Corte costituzionale, sentenze n. 184/2016, n. 228/2017 e n. 247/2017), costituzionalmente tutelato (art. 81 e 97 della Costituzione), di cui occorre preservare effettività e funzionalità tramite il suo equilibrio. Il precetto dell'equilibrio, infatti, presidia fondamentali valori costituzionali, espressi dagli articoli, 3, 2 e 1 della Costituzione, che del medesimo precetto costituiscono la *ratio*.

Il rispetto tendenziale dell'equilibrio di bilancio con risorse effettive garantisce in effetti la concreta realizzazione delle politiche pubbliche democraticamente determinate, necessarie affinché la Repubblica possa rimuovere «gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana», realizzando l'uguaglianza sostanziale dei cittadini (art. 3, comma 2, della Costituzione: cfr. sentenze della Corte costituzionale n. 10/2016 e n. 70/2015).

Tale uguaglianza, tra l'altro, proprio grazie allo strutturale carattere temporale del bilancio, deve realizzarsi anche in chiave trans-generazionale.

Poiché l'equilibrio «economico, finanziario e patrimoniale» deve essere realizzato «nel tempo» attesa la già richiamata continuità degli esercizi finanziari e del bilancio (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 155/2015 cit.) - esso costituisce un dovere di «solidarietà politica, economica e sociale» delle generazioni presenti con quelle future (art. 2 della Costituzione).



Le norme contestate consentono di contro di accedere ad una disciplina di ripiano che vanifica la dimensione temporale del bilancio e la necessità che entro tale orizzonte questo sia ripristinato in equilibrio.

7.3. Il precetto di equilibrio, infine, riguardato sotto il profilo della «salvaguardia di bilancio», costituisce uno strumento di verifica e misurazione della responsabilità dei soggetti investiti di cariche pubbliche: la violazione dell'equilibrio, infatti, attiva un sistema di responsabilità giuridiche e politiche, attraverso cui il principio della legittimazione democratica delle istituzioni si rende effettivo (art. 1 della Costituzione).

Come evidenziato dal Giudice delle leggi nella sentenza n. 228/2017, la disciplina di salvaguardia si pone come «strumentale all'effettività di adempimenti primari del mandato elettorale [e] indissolubilmente legata alla cura dei sottesi interessi finanziari. Tale disciplina si ricollega [...] a un'esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento, secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l'incuria del loro squilibrio strutturale interrompono - in virtù di una presunzione assoluta - il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti».

La contestata dilatazione temporale quindi non consente agli amministratori eletti o eligendi di «presentarsi al giudizio degli elettori separando i risultati direttamente raggiunti dalle conseguenze imputabili alle gestioni pregresse. Lo stesso principio di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo, ne risulta quindi gravemente compromesso. È stato affermato da questa Corte che «[i]l carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, [risiede essenzialmente nell'assicurare] ai membri della collettività la cognizione delle modalità [di impiego delle risorse e i risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale]» (sentenze n. 184 del 2016 e n. 228 del 2017).

7.4. Ricostruita nei termini suesposti la regola, non può naturalmente sottacersi l'esistenza, nell'ordinamento finanziario-contabile degli enti territoriali, di deroghe al principio.

In caso di crisi della finanza territoriale, ove «i disavanzi emersi non possano essere riassorbiti in un solo ciclo di bilancio», la Corte costituzionale ha ritenuto «inevitabili» «misure di più ampio respiro temporale. Ciò anche al fine di assicurare lo svolgimento delle funzioni della regione in ossequio al «principio di continuità dei servizi di rilevanza sociale [affidati all'ente territoriale, che deve essere] salvaguardato»» (sentenza n. 10 del 2016)» (sentenza n. 107/2016).

Ed anzi l'ordinamento giuscontabile degli enti territoriali conosce molteplici ipotesi di riequilibrio pluriennale dei deficit.

A mero titolo esemplificativo, per gli enti locali; rispondono certamente alla logica della crisi della finanza territoriale le norme del Piano di riequilibrio pluriennale (art. 243-*bis* e *ss*) e del dissesto (art. 244 e *ss*. Tuel) che, in caso di crisi «strutturale» della finanza dell'ente locale, già definiscono più ampi orizzonti per il rientro da situazioni di squilibrio.

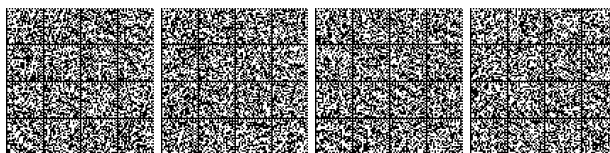
La disciplina del ripiano trentennale prevista dal decreto legislativo n. 118/2011, poi, applicabile anche alle regioni, appare giustificata dal passaggio alla nuova disciplina contabile realizzatosi attraverso il «riaccertamento straordinario dei residui» e dal conseguente «disavanzo tecnico» di cui all'art. 3, comma 13, del decreto legislativo n. 118/2011, e/o dal «maggior disavanzo», di cui all'art. 3, comma 16, del decreto legislativo n. 118/2011 (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 107/2016).

Le richiamate norme derogatorie tuttavia sono tutte il frutto di un bilanciamento secondo ragionevolezza con il precetto dell'equilibrio di bilancio.

Con riferimento al riaccertamento straordinario dei residui la Corte costituzionale non ha escluso la possibilità di un'eccezionale misura legislativa ampliativa dei tempi del recupero del maggior disavanzo in quanto giustificata dall'esigenza di far fronte, *una tantum*, alle conseguenze delle complesse operazioni di riaccertamento dei residui finalizzate a far emergere la reale situazione finanziaria degli enti e che hanno generato disavanzi non riassorbibili in un solo ciclo di bilancio (Corte costituzionale, sentenza n. 107/2016).

Ed anzi, proprio al condivisibile fine di favorire l'emersione dei disavanzi pregressi (ovvero delle gestioni precedenti al 2015) sono state fornite interpretazioni particolarmente estensive dell'art. 3, comma 7, del decreto legislativo n. 118/2011 e dei principi contabili applicati ad esso allegati in tema di riaccertamento straordinario.

Così, è stato valutato legittimo l'inserimento, nel riaccertamento straordinario, della cancellazione dei crediti assolutamente inesigibili (residui attivi) in quanto non correlati ad obbligazioni perfezionate già in base alla normativa precedente all'introduzione di quella armonizzata con accesso, per il maggior disavanzo da essa conseguente, al ripiano trentennale *ex* art. 3, comma 16. E ciò, nonostante la lettera *a*) del comma 7 del richiamato art. 3, nel circoscrivere l'ambito del riaccertamento straordinario, faccia riferimento da una parte ai residui attivi e passivi correlati ad obbligazioni perfezionate ma non ancora scadute ma, dall'altra, ai soli residui passivi (e non anche agli attivi) non correlati ad obbligazioni perfezionate.





Per quanto in questa sede più interessa tuttavia, rileva la circostanza che anche in questo caso i disavanzi progressivi accedono alle più favorevoli condizioni temporali di ripiano solo ed in quanto transitati (seppure a seguito delle citate interpretazioni estensive delle norme in commento) all'interno dell'operazione di riaccertamento straordinario.

Né ignora il Collegio l'ulteriore tesi che vorrebbe ricondurre anche la rateizzazione prevista dall'art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 - ovvero dalla norma su cui si innesta la disciplina sospettata di incostituzionalità - all'esigenza di fronteggiare i disavanzi antecedenti al 1° gennaio 2015 in quanto derivanti dall'introduzione della contabilità armonizzata.

Occorre tuttavia sottoporre ad un attento, vaglio critico l'opzione interpretativa in parola per poi, in ogni caso, delineare le differenze, quali-quantitative, tra le disposizioni in questa sede sospettate di incostituzionalità e quelle pregresse.

Ad un più approfondito esame infatti, la fase del passaggio alla nuova contabilità, plasticamente rappresentata dal riaccertamento straordinario dei residui, non si fa in alcun modo carico di porre rimedio ai *deficit* preesistenti giacché presuppone l'avvenuta approvazione del Rendiconto 2014 che, seppur coeva al riaccertamento stesso, avviene in un momento logicamente precedente. La finalità dichiarata è in effetti quella di adeguare al principio generale della competenza finanziaria i residui attivi e passivi risultanti al 1° gennaio 2015 ovvero i residui «sopravvissuti» al riaccertamento ordinario strumentale all'approvazione del Rendiconto 2014.

L'interpretazione letterale delle norme in commento in realtà impone di concludere che il disavanzo generato dal passaggio al nuovo sistema contabile, non a caso espressamente qualificato in termini di maggior disavanzo (rispetto al precedente già accertato con l'approvazione consiliare del Rendiconto 2014), sia solo quello generato dall'introduzione delle nuove regole contabili quali, a titolo esemplificativo, quelle che hanno introdotto il Fondo crediti di dubbia esigibilità e/ o altri vincoli o accantonamenti precedentemente non obbligatori.

Qualsiasi tentativo interpretativo difforme da quello letterale rischia di generare una non consentita sostituzione dell'interprete/operatore del diritto al Legislatore.

D'altra parte la Corte costituzionale ha precisato come l'originario piano di rientro decennale previsto dal decreto-legge n. 78/2015, «proprio in quanto rivolt[o] ai disavanzi riferiti a passate gestioni ed accertati con riferimento agli esercizi antecedenti al 1° gennaio 2015, ha implicita valenza retroattiva, poiché viene di fatto a colmare [in modo sostanzialmente coerente con la disposizione impugnata] l'assenza di previsioni specifiche che caratterizzava il contesto normativo nel quale si è trovata ad operare la Regione [Molise] nel dicembre 2014» (Corte costituzionale, sentenza n. 107/2016).

In altri termini, il Giudice delle leggi si è limitato a chiarire - peraltro solo incidentalmente - che il piano di rientro decennale di cui all'art. 9, comma 5, del decreto-legge n. 78/2015 può essere considerato compatibile con l'attuale assetto costituzionale in ragione di situazioni di emergenza finanziaria generate dalle consolidate prassi patologiche di alcuni enti territoriali e che hanno portato all'accertamento di disavanzi antecedenti al 1° gennaio 2015.

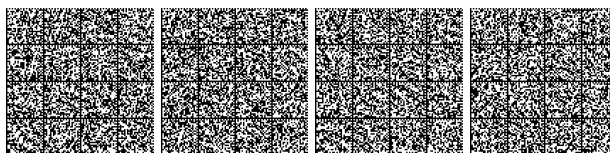
Può ragionevolmente concludersi, pertanto, che l'intervento del Legislatore del 2015 sul recupero dei disavanzi ante armonizzazione, sia stato solo «occasionato» dall'introduzione della riforma ma certamente da esso non dipendente o ad esso funzionalmente collegato.

La *ratio* ed al tempo stesso la compatibilità costituzionale dell'art. 9, comma 5, del decreto-legge n. 78/2015 vanno quindi ricercate nell'esigenza che i disavanzi pregressi, per via della loro consistenza quantitativa, non potendo essere riassorbiti in un solo ciclo di bilancio richiedevano inevitabilmente misure di più ampio respiro temporale e come tali, necessariamente *una tantum*.

La Corte costituzionale in altri termini ha ritenuto conforme a Costituzione l'intervento *de quo* in quanto presentava i caratteri dell'eccezionalità e, soprattutto della definitività nel senso della idoneità a porre rimedio una volta per tutte ed in modo risolutivo, agli squilibri finanziari emersi.

La norma statale in questa sede contestata di contro, oltre alla rilevante ulteriore estensione temporale da dieci a venti anni del piano di rientro dal *deficit* 2014, estende la dilazione ventennale del recupero del disavanzo anche a quello rinveniente dalla gestione 2015, ovvero ad un esercizio in cui tra l'altro la contabilità armonizzata, ampiamente conosciuta in quanto emanata già nel 2011, aveva trovato compiuta applicazione.

In definitiva, trascorsi meno di due anni dal precedente intervento ritenuto legittimo perché «eccezionale», il Legislatore, è tornato nuovamente ad allentare le maglie già larghe dei piani di rientro. E ciò, non solo attraverso un considerevole aumento dell'orizzonte temporale per il rientro dai *deficit* 2014 che passa da dieci a ventanni anni, ma soprattutto attraverso l'estensione di tale possibilità anche al *deficit* al 31 dicembre 2015 non interessato dal processo di riaccertamento straordinario dei residui che ha traghettato le amministrazioni verso la contabilità armonizzata.



L'intervento legislativo in commento pertanto contraddice il principio della eccezionalità delle misure derogatorie dell'obbligo di copertura delle spese e dell'equilibrio di bilancio cristallizzato, per la finanza regionale, nell'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118/2011.

A titolo meramente esemplificativo è sufficiente richiamare l'arresto della Corte costituzionale che, nel riferirsi al piano di rientro trentennale previsto dall'art. 3 comma 16 del citato decreto infatti, aveva espressamente chiarito che «L'eccezionale ipotesi legislativa era sorretta dal convincimento che in sede di riaccertamento straordinario sarebbero emersi, una volta per tutte, i consistenti disavanzi reali, cui si sarebbe posto rimedio, in via definitiva, con un rientro pluriennale».

Al contrario, la norma censurata ammette, con un intervento del tutto asistemico, un'ulteriore duplice possibilità di ampliamento dei tempi del rientro, così ingenerando l'affidamento che le misure adottate possano assumere carattere ordinario anziché eccezionale ed isolato.

In definitiva, ritiene il Collegio che «non possa disconoscersi la problematicità delle richiamate normative continuamente mutevoli come quelle precedentemente evidenziate, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali molto vasti, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale» (sentenze n. 279/2016, n. 6/2017, n.107/2016, n. 274/2017 e n. 18/2019).

In conclusione, l'ulteriore estensione temporale prevista dai commi 779 e ss. dell'art. 1 della legge n. 205/2017, in assenza di interessi costituzionalmente rilevanti legati a situazioni eccezionali e/o emergenziali che ne giustifichino l'adozione, appare integrare proprio la fattispecie da ultimo stigmatizzata dalla Corte costituzionale e come tale si rivela incompatibile con l'attuale assetto costituzionale, salvo a generare una indiscriminata deresponsabilizzazione delle gestioni pubbliche contraria ai precetti costituzionali innanzi richiamati.

7.5. In effetti, al di fuori di un contesto giustificativo compatibile con i precetti costituzionali sopra richiamati, la copertura di disavanzi con regole straordinarie quanto ai tempi di rientro «diventerebbe un veicolo per un indebito allargamento - in contrasto con l'art. 81 della Costituzione - della spesa di enti già gravati dal ripiano pluriennale di disavanzi di amministrazione pregressi (sentenza n. 279/2016).

Dalla ricognizione delle norme che disciplinano i disavanzi ordinari degli enti territoriali (art. 9, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243; art. 42 del decreto legislativo n. 118 del 2011; l'art. 188 del decreto legislativo n. 267 del 2000), infatti può estrarsi un principio generale, consustanziale all'ordinamento finanziario-contabile, secondo cui in via graduata è necessaria: «a) l'immediata copertura del *deficit* entro l'anno successivo al suo formarsi; b) il rientro entro il triennio successivo (in chiaro collegamento con la programmazione triennale) all'esercizio in cui il disavanzo viene alla luce; c) il rientro in un tempo comunque anteriore alla scadenza del mandato elettorale nel corso del quale tale disavanzo si è verificato. In sostanza, la fattispecie legale di base stabilisce che: a) al *deficit* si deve porre rimedio subito per evitare che eventuali squilibri strutturali finiscano per sommarsi nel tempo producendo l'inevitabile dissesto; b) la sua rimozione non può comunque superare il tempo della programmazione triennale e quello della scadenza del mandato elettorale, affinché gli amministratori possano presentarsi in modo trasparente al giudizio dell'elettorato al termine del loro mandato, senza lasciare "eredità" finanziariamente onerose e indefinite ai loro successori e ai futuri amministrati; c) l'istruttoria relativa alle ipotesi di risanamento deve essere congrua e coerente sotto il profilo storico, economico e giuridico» (Corte costituzionale n. 18/2019).

La compatibilità delle norme censurate dunque dipende dalla ragionevolezza del bilanciamento tra l'esigenza di assicurare il riequilibrio entro l'orizzonte temporale del bilancio e gli interessi costituzionalmente rilevanti di volta in volta sottostanti all'esigenza di dilatazione temporale dei tempi di recupero degli squilibri.

Tale ragionevolezza non sussiste, ad avviso della Sezione, in relazione ai tempi di ripiano dei disavanzi previsti dalle norme qui contestate.

Ciò in quanto il *deficit*, ed anzi i *deficit*, oggetto del più ampio lasso temporale previsto per il loro ripiano, sono disavanzi «ordinari», determinati da mera inadeguatezza di risorse disponibili rispetto alla spesa contratta che l'ente è obbligato a colmare.

Si tratta, a ben vedere, di *deficit* generati da ripetute violazioni delle norme e principi consustanziali alla sana gestione finanziaria, sia precedenti (per il *deficit* al 31 dicembre 2014) che successive (per il *deficit* al 31 dicembre 2015) al passaggio alla nuova contabilità armonizzata, e che presidono tutte le fasi del ciclo del bilancio: attendibilità delle previsioni di entrata e congruità degli stanziamenti di spesa nel rispetto del principio autorizzatorio, salvaguardia degli equilibri nel corso della gestione, rendicontazione veritiera e trasparente.

La facoltà prevista dalle norme sospettate di incostituzionalità, in definitiva, non appare rispondere a nessuna esigenza sistemica della finanza pubblica, quanto piuttosto a quelle contingenti di taluni enti di accedere ad un minore rigore finanziario.



In conclusione, al di fuori di un contesto giustificativo compatibile con i precetti costituzionali sopra richiamati, la copertura di disavanzi con regole straordinarie quanto ai tempi di rientro «diventerebbe un veicolo per un indebito allargamento - in contrasto con l'art. 81 della Costituzione - della spesa di enti già gravati dal ripiano pluriennale di disavanzi di amministrazione pregressi (in tal senso, sentenza n. 279/2016). In quanto eccezione al principio generale dell'equilibrio del bilancio infatti, la disciplina straordinaria per il ripiano di tali disavanzi è comunque di stretta interpretazione e deve essere circoscritta alla sola irripetibile ipotesi normativa del riaccertamento straordinario dei residui nell'ambito della prima applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata, in ragione delle particolari contingenze che hanno caratterizzato la situazione di alcuni enti territoriali» (sentenza n. 6/2017).

7.6. Appaiono pertanto pienamente sovrapponibili al caso di specie le considerazioni di recente espresse dalla Corte costituzionale secondo cui, «la lunghissima dilazione temporale finisce per confliggere anche con elementari principi di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministratori futuri verranno a gravare sia risalenti e importanti quote di *deficit*, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dalla norma impugnata. Ciò senza contare gli ulteriori disavanzi che potrebbero maturare negli esercizi intermedi, i quali sarebbero difficilmente separabili e imputabili ai sopravvenuti responsabili [omissis]. Al contrario, [le norme censurate tracciano] uno scenario incognito e imprevedibile che consente di perpetuare proprio quella situazione di disavanzo che l'ordinamento nazionale e quello europeo percepiscono come intollerabile» (Corte costituzionale n. 18/2019).

L'incremento del *deficit* strutturale e dell'indebitamento per la spesa corrente ha già indotto la Corte costituzionale a formulare chiari ammonimenti circa l'impraticabilità di soluzioni che trasformino il rientro dal *deficit* e dal debito in una deroga permanente e progressiva al principio dell'equilibrio del bilancio: «La tendenza a perpetuare il *deficit* strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativa di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale. Quanto al primo, è stata già sottolineata da questa Corte la pericolosità dell'impatto macroeconomico di misure che determinano uno squilibrio nei conti della finanza pubblica allargata e la conseguente necessità di manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione (sentenza n. 10 del 2015). Ciò senza contare che il succedersi di norme che diluiscono nel tempo obbligazioni passive e risanamento sospingono inevitabilmente le scelte degli amministratori verso politiche di "corto respiro", del tutto subordinate alle contingenti disponibilità di cassa. L'equità intergenerazionale comporta, altresì, la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo. È evidente che, nel caso della norma in esame, l'indebitamento e il *deficit* strutturale operano simbioticamente a favore di un pernicioso allargamento della spesa corrente. E, d'altronde, la regola aurea contenuta nell'art. 119, sesto comma, della Costituzione dimostra come l'indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrate» [Omissis]. Il perpetuarsi di sanatorie e situazioni interlocutorie, oltre che entrare in contrasto con i precetti finanziari della Costituzione, disincentiva il buon andamento dei servizi e non incoraggia le buone pratiche di quelle amministrazioni che si ispirano a un' oculata e proficua spendita delle risorse della collettività» (Corte costituzionale n. 18/2019).

Gli stessi principi sono stati poi ulteriormente riaffermati dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 4/2020 e n. 115/2020.

Con la prima, è stato ribadito che «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 amministratori».

Con la seconda è stato confermato che l'illegittimità dell'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, riconosciuta con la precedente sentenza n. 18/2019, non fosse dipesa dall'intrinseca durata del piano di riequilibrio quanto piuttosto dai meccanismi contabili previsti dalla disposizione viziata che consentivano di destinare, per un trentennio, in ciascun esercizio relativo a tale periodo, alla spesa di parte corrente somme vincolate al rientro dal disavanzo.

Ebbene, proprio come nel caso dei due precedenti esaminati dalla Corte costituzionale, anche nella fattispecie, il prolungamento del piano di recupero del *deficit* 2014 e di quello del 2015, integra proprio quel meccanismo di manipolazione del disavanzo complessivo che consente di sottostimare l'accantonamento annuale finalizzato al risanamento e, conseguentemente, di peggiorare, anziché migliorare, nel tempo del preteso riequilibrio, il risultato di amministrazione. Tale meccanismo manipolativo permette, tra l'altro, una dilatazione della spesa corrente - pari alla differenza tra la giusta rata e quella sottostimata - che finisce per incrementare progressivamente l'entità del disavanzo effettivo.

Ed anche nel caso delle disposizioni in esame, il descritto meccanismo di manipolazione si realizza attraverso la strumentale tenuta di più disavanzi, ovvero quello rinveniente dal 2014 e quello ascrivibile al 2015 che si assommano a quello ordinario ex art. 42, comma 12 del decreto legislativo n. 118/2011 ed a quello afferente alla rateizzazione del rimborso delle anticipazioni necessarie a fronteggiare il ritardo nei pagamenti delle amministrazioni pubbliche previste dal decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64.



Le norme contestate in ultima analisi, «autorizzano a tenere separati disavanzi di amministrazione ai fini del risanamento e a ricalcolare la quota di accantonamento indipendentemente dall'entità complessiva del *deficit*. È fuor di dubbio che ogni bilancio consuntivo può avere un solo risultato di amministrazione, il quale deriva dalla sommatoria delle situazioni giuridiche e contabili degli esercizi precedenti fino a determinare un esito che può essere positivo o negativo. Consentire di avere più disavanzi significa, in pratica, permettere di tenere più bilanci consuntivi in perdita» (Corte costituzionale n. 115/2020).

«È evidente - prosegue la sentenza n. 115/2020 - che consentire per un trentennio - ma il principio vale per qualsiasi deroga all'immediato rientro che consenta di allargare l'entità del disavanzo anziché ridurlo - all'ente territoriale di "vivere *ultra vires*" comporta l'aggravio del *deficit* strutturale, anziché il suo risanamento. Ciò è tanto vero che la regola fisiologica del rientro dal disavanzo è quella del rientro annuale, al massimo triennale e comunque non superiore allo scadere del mandato elettorale (art. 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42», e art. 188 del decreto legislativo n. 267 del 2000)».

7.7. Né si può ritenere che tale ampliamento sia giustificato o giustificabile per l'esigenza di evitare il *default* delle regioni caratterizzate da maggiore difficoltà economica.

Vero è, al contrario, che spetta al Legislatore trovare soluzioni, nell'alveo dei vigenti principi costituzionali, alle situazioni di crisi finanziarie degli enti territoriali, ammesso che quelle su cui le norme sospettate di incostituzionalità incidono siano effettivamente tali.

Di fronte all'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, non possono essere procrastinati in modo irragionevole uno o più piani di rientro, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose eredità.

«Diverse soluzioni possono essere adottate per assicurare tale discontinuità, e siffatte scelte spettano, ovviamente, al legislatore» (Corte costituzionale n. 18/2019).

Ne consegue che, escludendo i disavanzi ascrivibili alle patologie organizzative, quelli strutturali imputabili alle caratteristiche socioeconomiche della collettività e del territorio, meritano l'intervento diretto dello Stato attraverso l'attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dal terzo, quarto e quinto comma dell'art. 119 della Costituzione.

«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, della Costituzione). 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 [territoriali]» (Corte costituzionale n. 4/2020).

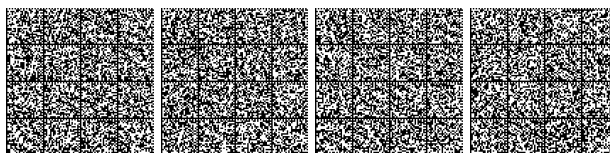
7.8. In conclusione, la disciplina introdotta dall'art. 1, commi 779, 780, 781 e 782 della legge n. 208/2017 e dall'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Abruzzo n. 7/2018 non ha altra finalità e giustificazione se non quella di consentire di spalmare disavanzi ordinari e rinvenienti da due esercizi finanziari (il 2014 ed il 2015) in un orizzonte temporale di venti anni.

Ad avviso della Sezione ciò risulta incompatibile con una gestione di bilancio equilibrata, in quanto ha l'esclusivo scopo di spostare su generazioni successive il peso finanziario di gestioni prive di coperture, in danno del principio di cui agli articoli 97, 119, 81, 3, 2 e 1 della Costituzione, sottraendo gli amministratori al vaglio della loro responsabilità politica e amministrativa.

8. Art. 1, commi 779, 780, 781 e 782 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 ed art. 8, comma 1, lettera *a*) della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7 - Violazione del precetto dell'equilibrio di bilancio ai sensi del combinato disposto degli articoli 97, 81 e 41 della Costituzione, e degli articoli 3 e 117, comma 1 della Costituzione, in relazione al parametro interposto dell'art. 1, protocollo 1, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

8.1. La Sezione ravvisa altresì, a carico delle richiamate disposizioni, la violazione del precetto dell'equilibrio di bilancio ai sensi del combinato disposto degli articoli 97, 81, 41 della Costituzione.

Si ravvisano nell'ordinamento, in effetti, una serie di interessi finanziari adespoti, costituzionalmente rilevanti, ascrivibili a tutti coloro che, a vario titolo, entrano in potenziale contatto col bilancio, ed in particolare a coloro che con la pubblica amministrazione hanno relazioni di mercato.



Invero, l'eccessivo protrarsi dei tempi di perfezionamento e di definitivo assetto del ripiano dei *deficit*, favorito da continui interventi normativi di dubbia razionalità e coerenza, possono innescare ulteriori ritardi nei pagamenti e la crisi delle imprese che hanno fornito alla pubblica amministrazione beni e servizi.

La dilatazione temporale del ripiano del disavanzo determina in effetti una proporzionale espansione della capacità di spesa corrente coeva al prolungato permanere dello squilibrio, con ciò assurgendo a prerequisite di ulteriori crisi di liquidità.

Sotto questo aspetto pertanto le censurate disposizioni, non tenendo in alcuna considerazione gli interessi dei creditori, oltre che irragionevoli, si appalesano contraddittorie rispetto ad innumerevoli ulteriori interventi legislativi volti invece al soddisfacimento proprio di quegli interessi.

Ci si riferisce alle ripetute «iniezioni» di liquidità poste in essere a partire dal decreto-legge n. 35/2013 che, per far fronte ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento maturati a causa di carenza di liquidità, hanno consentito la richiesta al Ministero dell'economia e delle finanze dell'anticipazione di somme da destinare ai predetti pagamenti.

Parallelamente, la mancata previsione, quale preconditione per l'esercizio della facoltà di rimodulazione del piano, del rispetto dei «tempi medi di pagamento», pone i presupposti per un loro inesorabile deterioramento.

Infatti, l'ampliamento della capacità di spesa da un lato consente di aggirare l'obbligo di reperire la reale copertura dei debiti già esigibili, per altro verso getta le premesse di una inevitabile crisi di cassa che nel tempo è destinata a scaricarsi, in termini di costi, sulla collettività degli utenti dei servizi ed in particolare sulle imprese già creditrici di un'Amministrazione inadempiente in quanto già in condizione di squilibrio.

In ultima analisi, si pregiudica la capacità dell'ente di rispondere alle ragioni dei creditori autorizzando l'amministrazione, attraverso l'ampliamento della capacità di spesa, ad assumere ulteriori impegni ancor prima di aver soddisfatto, in tempi ragionevoli, quelli già contratti.

8.2. In secondo luogo, le disposizioni di legge statali oggetto della rimessione, cui quella regionale si adegua, inserendosi in una produzione legislativa di continua concessione di facoltà di rimodulazione dei recuperi dei *deficit* pregressi, determina incertezza sulla misura del disavanzo annuale oggetto del ripiano (l'obiettivo intermedio) e sulla disciplina giuridica applicabile ponendosi così in contrasto sia con l'art. 3 della Costituzione, su cui si fonda l'esigenza di un diritto «certo», che con l'art. 117, comma 1, della Costituzione, per violazione dei parametri interposti dell'art. 1, protocollo 1 (diritto al rispetto della proprietà, tra cui rientra anche la tutela dei diritti di credito).

Basti pensare che la prima deroga al principio generale posto in tema di riequilibrio della finanza regionale scolpito nel richiamato comma 12 dell'art. 42 del decreto legislativo n. 118/2011, risale al 2015 con l'emanazione del decreto-legge n. 78/2015 che, in base al comma 5 dell'art. 9, consentiva il recupero del *deficit* al 31 dicembre 2014 in sette annualità.

Successivamente, a seguito delle modifiche apportate dalla legge di conversione 6 agosto 2015, n. 125 e, dall'art. 1, comma 691, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, a decorrere dal 1° gennaio 2016, l'orizzonte temporale del recupero è stato ampliato a dieci annualità.

Infine, con le norme ora contestate il tempo massimo per il recupero del disavanzo al 31 dicembre 2014 è stato ulteriormente prolungato fino a giungere al ventennio e, parallelamente, la medesima possibilità (di recupero ventennale) è stata estesa anche all'ulteriore disavanzo generatosi nel corso del 2015.

Nel dipanarsi dei predetti inorganici ed asistemati interventi normativi, si ravvisa pertanto una palese violazione del principio della certezza del diritto inteso come possibilità di stabilire in maniera ragionevolmente attendibile le conseguenze giuridiche di determinati atti o fatti.

A ben vedere infatti, le disposizioni contestate incidono su una normativa già derogatoria rispetto al principio base ampliando, per la terza volta consecutiva nel corso di un biennio, l'orizzonte temporale del ripiano di *deficit* effettivi rinvenienti dagli esercizi 2014 e 2015.

Le norme contestate pertanto concorrono a deframmentare l'indefettibile criterio alla luce del quale sia possibile effettuare valutazioni ragionevolmente attendibili sulle conseguenze giuridiche di determinati atti o fatti e che, come tale, presiede al funzionamento dell'intero ordinamento giuridico, in quanto funzionale alla realizzazione di tutti gli altri valori perseguiti dall'ordinamento quali la tutela dell'autonomia individuale, la sicurezza dei traffici, l'uguaglianza, ponendosi, invece, a premio di chi la legge abbia violato, ed addirittura costituendo un disincentivo, per il futuro, alla sua osservanza.

La violazione dei principi generali della certezza del diritto, del legittimo affidamento e della giustizia effettiva determina, a sua volta, la conseguente prevaricazione dei diritti dei creditori in nome di asserite esigenze di bilancio.



In altri termini la soddisfazione delle pretese di tali terzi viene esposta ad un sacrificio temporalmente indeterminato, a causa del continuo dubbio e dell'incertezza sul regime di riequilibrio applicabile.

In modo siffatto, dunque, il Legislatore priva continuamente di stabilità la legge, impedendo che si costituisca il presupposto per la soddisfazione effettiva delle ragioni di terzi (in particolare dei creditori), oltre che l'interesse dei cittadini destinatari di servizi pubblici ad un utilizzo razionale ed efficiente delle risorse, vale a dire ad un bilancio riequilibrato.

8.3. Non va da ultimo tralasciata la circostanza che le censurate norme, nell'introdurre l'estensione temporale del piano di rientro in essere e, soprattutto, nell'estendere la facoltà in questione anche a disavanzi rinvenienti dall'esercizio 2015, oltre che da quelli al 31 dicembre 2014, comporta la necessità di un'ulteriore scomposizione del disavanzo complessivo con conseguente necessità di individuazione delle sue aumentate quanto molteplici componenti, in relazione alle quali occorre valutare l'andamento del relativo piano rientro. Il che appare in contrasto con i principi di chiarezza e trasparenza che devono ispirare la redazione dei documenti contabili.

Le informazioni contenute nei bilanci infatti devono essere comprensibili dagli utilizzatori e devono essere esposte in maniera sintetica e analitica, in modo da rendere possibile l'esame dei dati contabili e un'adeguata rappresentazione dell'attività svolta.

Le norme contestate a ben vedere hanno introdotto un ulteriore elemento di complessità nella scomposizione del disavanzo nelle sue varie componenti.

Accanto a quello generato:

dall'accertamento straordinario dei residui *ex art. 3, comma 16, del decreto legislativo n. 118/2011*;

e/o dal disavanzo tecnico *ex art. 3, comma 13, del decreto legislativo n. 118/2011*;

e/o dal disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità *ex decreto-legge n. 35/2013*;

e/o dal disavanzo al 31 dicembre 2014 di cui all'art. 9, comma 5 del decreto-legge n. 78/2015;

e/o dal debito autorizzato e non contratto;

e/o, in via residuale, accanto al disavanzo ordinario;

è stato infatti inserito un'ulteriore voce di *deficit*, quello ascrivibile alla gestione 2015, a sua volta «beneficiario» da tempi e modi di ripiano difformi rispetto ai precedenti.

Tale scenario mina alla radice la certezza del diritto e la veridicità dei conti, nonché il principio di chiarezza e univocità delle risultanze di amministrazione più volte enunciato dalla Corte costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 274 del 2017).

D'altra parte, come recentemente ricordato dalla Corte costituzionale, «È fuor di dubbio che ogni bilancio consuntivo può avere un solo risultato di amministrazione, il quale deriva dalla sommatoria delle situazioni giuridiche e contabili degli esercizi precedenti fino a determinare un esito che può essere positivo o negativo. Consentire di avere più disavanzi significa, in pratica, permettere di tenere più bilanci consuntivi in perdita» (sentenza n. 115/2020).

9. Occorre a questo punto valutare se, ed eventualmente in che misura, le condizioni imposte dalla normativa sospettata di incostituzionalità per accedere al prolungamento dei tempi di ripiano possano essere tali da controbilanciare e/o giustificare gli evidenziati profili di incompatibilità con la clausola generale degli equilibri di bilancio.

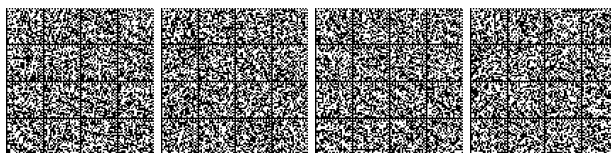
Il comma 779 in particolare, condiziona l'accesso alla dilatazione temporale del piano alla «riqualificazione» della spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti.

Il comma 780, tuttavia, nel dettagliare tale obiettivo, lo declina in termini di «incremento» dei pagamenti complessivi per investimenti in misura non inferiore al valore dei medesimi pagamenti per l'anno 2017.

È infatti espressamente previsto che: «Le regioni di cui al comma 779, per gli anni dal 2018 al 2026, incrementano i pagamenti complessivi per investimenti in misura non inferiore al valore dei medesimi pagamenti per l'anno 2017 rideterminato annualmente applicando all'anno base 2017 la percentuale del 2 per cento per l'anno 2018, del 2,5 per cento per l'anno 2019, del 3 per cento per l'anno 2020 e del 4 per cento per ciascuno degli anni dal 2021 al 2026. Ai fini di cui al primo periodo, non rilevano gli investimenti aggiuntivi di cui all'art. 1, commi 140-*bis* e 495-*bis*, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, e, per il solo calcolo relativo all'anno 2018, i pagamenti complessivi per investimenti relativi all'anno 2017 da prendere a riferimento possono essere desunti anche dal preconsuntivo».

9.1. Risulta quindi evidente come la cosiddetta «riqualificazione» della spesa in termini di spesa per investimenti, sia considerata dal Legislatore un contrappeso per l'accesso all'estensione temporale del piano di rientro.

Ebbene, occorre in primo luogo evidenziare la contraddittorietà intrinseca intercorrente tra le disposizioni in esame, per poi riconsiderare in termini critici la correttezza del concetto di «riqualificazione» attribuito dal Legislatore alla fattispecie concretamente regolamentata.



Sotto il primo profilo è evidente come il comma 779, che delinea l'obiettivo da perseguire, prenda in considerazione la «riqualificazione», mentre il successivo comma 780, che di contro disciplina il meccanismo operativo per il perseguimento del medesimo obiettivo, la traduca in un mero «incremento», peraltro esclusivamente in termini di cassa.

Si tratta di concetti ontologicamente differenti.

La riqualificazione presuppone infatti l'acquisizione di caratteristiche qualitativamente migliori di un determinato aggregato. Riferita alla spesa, nell'ottica del Legislatore, non potrebbe che concretizzarsi in una progressiva sostituzione di quella corrente con quella di investimento.

Il che naturalmente presupporrebbe l'individuazione di sistemi di valutazione e/o parametri idonei a misurare l'andamento del processo attraverso, ad esempio, la fissazione di rapporti percentuali tra le due componenti e/ o massimali complessivi di spesa.

L'incremento, di contro, è un concetto meramente quantitativo.

Le contestate disposizioni lo riferiscono alla sola spesa per investimenti e non tengono conto dell'andamento di quella corrente.

La normativa in esame pertanto, in contrasto con le sue stesse dichiarate finalità, non integra una reale riqualificazione della spesa per investimenti a discapito di quella corrente, circostanza questa che a ben vedere avrebbe potuto costituire uno sforzo virtuoso delle amministrazioni interessate a fronte della recuperata capacità di spesa corrente, ma impone esclusivamente un incremento di spesa per investimenti peraltro solo in termini di cassa.

Si individua cioè, come contrappeso per la dilatazione temporale del rientro dal *deficit*, un mero aumento di spesa, nell'ambito di una situazione di squilibrio finanziario certificata.

In buona sostanza si prolunga puramente e semplicemente l'orizzonte temporale del recupero del disavanzo non solo senza l'imposizione di misure volte a stimolare comportamenti virtuosi in termini di reale riqualificazione della spesa, ma addirittura accostando il beneficio in parola all'imposizione di ulteriori aumenti di spesa per investimenti rispetto a quelle, della stessa natura, sostenute in esercizi precedenti.

Ciò, come se le spese in conto capitale fossero altro rispetto al principio dell'equilibrio di bilancio.

Invero, non v'è chi non veda, come l'art. 81 della Costituzione tuteli gli equilibri di bilancio nel loro complesso; né ammette o giustifica, la norma in commento, in alcun modo uno squilibrio di parte capitale. Di contro l'ordinamento finanziario-contabile consente il ricorso all'indebitamento proprio per preservare gli equilibri di parte capitale (di cui le spese per investimento fanno parte) attraverso l'accertamento della correlativa entrata.

Al contempo, la dilatazione temporale del rientro dal *deficit* e la conseguente riduzione della quota di ammortamento da imputare alla spesa di competenza di tutti gli esercizi dei nuovi piani di rientro, comporta un'inesorabile espansione, più che proporzionale, anche della spesa corrente per via della recuperata capacità di spesa derivante dal prolungamento del piano di rientro.

In conclusione, il richiesto incremento dei pagamenti per spese di investimento, lungi dal rappresentare un efficace contrappeso a fronte della evidenziata deroga ai principi di equilibrio e di copertura delle spese, risulta del tutto inconferente e contraddittorio rispetto all'obiettivo dichiarato della riqualificazione.

Si assiste in definitiva ad una reale eterogenesi dei fini dichiarati.

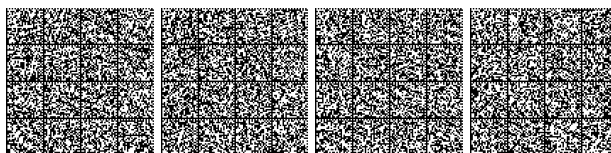
Prendendo le mosse da una situazione finanziaria in squilibrio, si individua il contrappeso delle previste misure di favore in un mero aumento di tutte le componenti di spesa: di quelle per investimento come conseguenza diretta del comma 780; di quelle correnti come conseguenza indiretta della recuperata capacità di spesa derivante dall'applicazione del comma 779.

9.2. Né può essere tralasciata la circostanza che il richiesto incremento debba essere valutato esclusivamente in termini di cassa facendo riferimento ai soli pagamenti.

Ancora una volta la misura richiesta si appalesa inefficace rispetto all'obiettivo di stimolare azioni virtuose in capo agli enti beneficiari dell'estensione temporale dei piani di rientro.

A ben vedere in effetti, specie nel breve/medio periodo, il richiesto obiettivo di incremento può essere agevolmente perseguito semplicemente attingendo dal fondo cassa per «finanziare» pagamenti da residui cioè per dar seguito ad obbligazioni passive registrate in esercizi precedenti l'introduzione della norma contestata o, addirittura, con la riscrittura (e il pagamento) di risorse già acquisite al bilancio e confluite nell'avanzo di amministrazione vincolato, vanificando completamente la finalità di riqualificazione della spesa dichiarata dal Legislatore.

Ciò è tanto più vero ove si consideri che la capienza della cassa, nella finanza delle regioni, può comunemente dipendere da fattori estranei al reale stato di salute dell'amministrazione in termini di sana ed equilibrata gestione finanziaria ed al conseguente buon andamento della riscossione rispetto ai pagamenti.



Ci si riferisce, a titolo meramente esemplificativo, alla possibilità, neanche esercitata nell'esercizio di riferimento da parte della Regione Abruzzo, di accedere alle iniezioni di liquidità di cui al decreto-legge n. 35/2013; e/o alla consistenza dei trasferimenti nazionali e comunitari ed alla conseguente rilevanza della cassa sostanzialmente vincolata; e/o alla cassa sanitaria.

D'altra parte, benché il disavanzo sostanziale sia tale da aver imposto il ricorso ai piani di rientro in commento, al 31 dicembre 2018 il fondo cassa della Regione Abruzzo ha fatto registrare l'importo di euro 474.705.848, mentre al 31 dicembre 2017 l'importo di euro 487.655.323.

Una reale riqualificazione, diversamente, avrebbe richiesto azioni di stimolo incidenti sulla gestione di competenza degli esercizi presi in considerazione dal prolungamento del piano di rientro attraverso l'imposizione di progressive politiche di sviluppo in termini di aumento degli impegni di spesa di investimento.

9.3. Ma il meccanismo dei contrappesi ideato dal Legislatore risulta affetto da irragionevolezza anche in base ad ulteriori considerazioni.

La eterogeneità degli aggregati di spesa posti in correlazione (competenza in conto corrente in relazione alla contrazione della rata annuale da stanziare per il recupero dei *deficit*; cassa in conto capitale per l'incremento degli investimenti) infatti, non consente di valutare l'efficacia del meccanismo che assicurerebbe la riqualificazione, neanche nel lungo periodo.

Occorre in effetti spazzare il campo dall'equivoco di paragonare i due aggregati per sostenere - come mostra invece di opinare l'amministrazione regionale nella fase istruttoria del giudizio *a quo* - che un incremento della spesa per investimenti, vigente il principio dell'equilibrio di bilancio, e quindi a parità di entrate, non potrebbe che determinare una riduzione della spesa corrente e quindi una sua implicita riqualificazione.

L'assunto appare non condivisibile per un duplice ordine di motivi.

Innanzitutto, in quanto, come detto, si pretende di attribuire rilievo alla somma algebrica tra l'aumento dei pagamenti per investimenti, che sono considerati per cassa, e la riduzione della spesa corrente, che opera invece, in termini di competenza. Qualsiasi argomento volto a dimostrare la coerenza del meccanismo in parola si scontra inesorabilmente con questa dirimente eccezione.

In secondo luogo, occorre considerare che la rata di ammortamento a titolo di recupero del *deficit* ha natura di spesa corrente; ne consegue che all'intero di quest'ultimo aggregato (spesa corrente), la componente che per effetto delle contestate disposizioni diminuisce, è certamente quella stanziata per il recupero del *deficit*, mentre quella residua tende fisiologicamente a riaspandersi in misura direttamente proporzionale.

In questo senso può concludersi che la contrazione dell'importo della rata di disavanzo da applicare al bilancio preventivo prevista dalle disposizioni sospettate di incostituzionalità consente in realtà di finanziare proprio una maggiore spesa corrente residua all'interno dell'aggregato in considerazione.

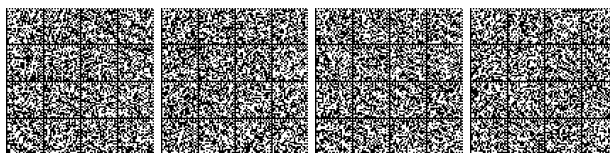
In altri termini, la quota parte di spesa corrente che diminuisce in via diretta è solo quella relativa alla riduzione della rata di ammortamento; ad essa può seguire, a parità di entrate, un aumento della spesa corrente residua in assenza di un limite complessivo di spesa riferibile a tale aggregato.

Non si perviene a diverse conclusioni anche a voler considerare il piano di recupero nel lungo periodo, in quanto lo sforzo associato al citato incremento dei pagamenti per investimenti risulta del tutto slegato dalla quantificazione del vantaggio derivante dalla rimodulazione.

A fronte di un immediato «risparmio» di spesa corrente in conto competenza pari alla metà della quota annuale del disavanzo 2014 ed al ventesimo (1/20) del disavanzo 2015 da applicare al bilancio di previsione, il reale effetto di riqualificazione della spesa in termini di stanziamenti di competenza è solo eventuale e non quantificabile e/o misurabile, proprio perché esso può essere affiancato se non addirittura totalmente sostituito, dalla riassegnazione alla competenza delle economie vincolate e dall'utilizzo dei residui in presenza di una cassa capiente per ragioni non riconducibili al reale stato di salute finanziaria dell'ente.

10. Art. 1, comma 779 ultimo periodo della legge 27 dicembre 2017, n. 205 - Violazione degli articoli 81, 97 e 119, primo e sesto comma della Costituzione, in combinato disposto con gli articoli 2, 3 e 1 della Costituzione sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo. Violazione del precetto dell'equilibrio ai sensi del combinato disposto degli articoli 97, 81 e 41 della Costituzione, e degli articoli 3 e 117, comma 1 della Costituzione, in relazione al parametro interposto dell'art. 1, protocollo 1, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

10.1. In via subordinata, il dubbio di costituzionalità va circoscritto alla parte in cui le misure ampliative dei tempi di recupero del *deficit* sono estese anche al disavanzo 2015 ed in particolare all'ultimo periodo del comma 779 dell'art. 1 della legge n. 205/2017 a norma del quale «Le disposizioni di cui ai periodi precedenti si applicano anche con riferimento al disavanzo al 31 dicembre 2015».





Anche in questo caso i parametri costituzionali violati sono rappresentati dagli articoli 81, 97 e 119, primo e sesto comma della Costituzione, in combinato disposto con gli articoli 2, 3 e 1 della Costituzione sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo.

La norma contrasta inoltre con il precetto dell'equilibrio ai sensi del combinato disposto degli articoli 97, 81 e 41 della Costituzione, e degli articoli 3 e 117, comma 1 della Costituzione, per violazione del parametro interposto dell'art. 1, protocollo 1, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Valgono al riguardo le medesime considerazioni espresse ai punti n. 7), n. 8) e n. 9) in quanto integralmente riferibili anche alla presente censura.

10.2. Ai precedenti rilievi occorre tuttavia aggiungere ulteriori considerazioni specificamente riferibili al richiamato ultimo periodo del comma 779.

In primo luogo si rileva che, ancor più di quanto già fatto rilevare in ordine al disavanzo al 31 dicembre 2014, alcun nesso possa essere ricostruito tra il disavanzo 2015 ed il «passaggio» alla contabilità armonizzata.

Se si esclude l'applicazione dei nuovi schemi di bilancio i quali, lungi dal determinare gli esiti della gestione, svolgono una funzione essenzialmente rappresentativa di essa, i principi della competenza finanziaria cosiddetta potenziata introdotta dal decreto legislativo n. 118/2011, nell'esercizio 2015 erano già obbligatori ed a regime.

Né può ragionevolmente ritenersi che i disavanzi rinvenienti dalla gestione dell'esercizio finanziario in considerazione possano essere conseguenza delle novità introdotte dalla riforma. Il testo normativo, unitamente ai principi contabili generali ed applicati, risultavano in effetti ampiamente conosciuti in quanto emanati già nel 2011 e poi entrati in vigore nel 2015 a seguito dei molteplici rinvii normativi intervenuti.

Viepiù, l'elevato grado di analiticità tecnica delle regole introdotte dal decreto e dai suoi allegati principi risponde proprio all'esigenza di garantire, più che in passato, gestioni finanziarie rispettose dei principi costituzionali di copertura delle spese e degli equilibri di bilancio.

D'altro canto, la Corte costituzionale ha giudicato le deroghe ai principi di copertura delle spese e del pareggio di bilancio costituzionalmente conformi, da una parte solo se contemperate con altro interesse costituzionalmente rilevante, dall'altra a condizione della loro eccezionalità.

Ebbene, la norma censurata appare carente sotto entrambi i profili.

10.3. Della mancata riconducibilità della norma, nella parte in cui estende il più lasco termine di ripiano del *deficit* 2015, all'abusato passaggio alla contabilità armonizzata si è già ampiamente detto (il riferimento va all'art. 3, commi 16 e 13, del decreto legislativo n. 118/2011 sul rientro nel trentennio dal maggior disavanzo).

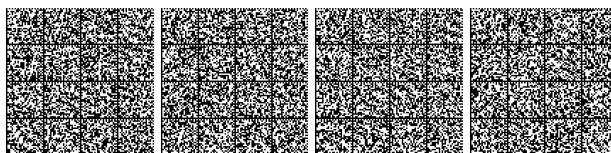
Occorre tuttavia in questa sede aggiungere che il Legislatore aveva già introdotto una serie di efficaci misure volte a neutralizzare anche i possibili disavanzi conseguenti alle difficoltà applicative dei nuovi principi una volta a regime.

Così, a titolo meramente esemplificativo e senza alcuna pretesa di esaustività, riguardo la gestione dei residui attivi e del fondo crediti di dubbia esigibilità, è stato previsto che:

per quanto riguarda il bilancio preventivo, nel primo esercizio di applicazione della contabilità armonizzata (appunto il 2015) è possibile stanziare una quota almeno pari al 50% dell'importo dell'accantonamento quantificato nel prospetto riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità allegato al bilancio di previsione. Nel secondo esercizio lo stanziamento di bilancio riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità è pari almeno al 75% dell'accantonamento quantificato nel prospetto riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità allegato al bilancio di previsione, e dal terzo esercizio l'accantonamento al fondo è effettuato per l'intero importo;

in sede di Rendiconto relativo all'esercizio 2015 e agli esercizi successivi, fino al 2018, la quota accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità può essere determinata, pur tenendo conto della situazione finanziaria complessiva dell'ente e del rischio di rinviare oneri all'esercizio 2019, facendo ricorso al cosiddetto «metodo semplificato» che in buona sostanza consente di agganciare l'accantonamento, al fondo del precedente Rendiconto (il cui conseguente disavanzo risultava già beneficiato del piano di rientro trentennale) rideterminato in base agli utilizzi del fondo per la cancellazione o lo stralcio dei crediti e dell'importo definitivamente accantonata nel bilancio di previsione.

A pare ispirato alla medesima *ratio* di riduzione del «peso» delle nuove regole armonizzate anche l'art. 2, comma 6, del decreto-legge n. 78 del 2015, poi dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 4/2020, secondo cui «[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'art. 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».



Del pari, sempre nell'ottica della riduzione degli accantonamenti obbligatori nei primi anni dell'armonizzazione, si pone l'art. 60, comma 3, del decreto legislativo n. 118/2011 a norma del quale, a seguito dell'eliminazione dell'istituto della perenzione amministrativa, «una quota del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 è accantonata per garantire la copertura della reiscrizione dei residui perenti, per un importo almeno pari all'incidenza delle richieste di reiscrizione dei residui perenti degli ultimi tre esercizi rispetto all'ammontare dei residui perenti e comunque incrementando annualmente l'entità dell'accantonamento di almeno il 20 per cento, fino al 70 per cento dell'ammontare dei residui perenti».

Si può pertanto concludere che, prima dell'intervento normativo contestato, a più riprese il Legislatore si era già fatto carico di alleggerire i tempi di recupero dei disavanzi ascrivibili rispettivamente:

- 1) agli esercizi pregressi al 1° gennaio 2015 con l'art. 9, comma 5, del decreto-legge n. 78/2015;
- 2) al passaggio al sistema armonizzato con l'art. 3, commi 16 e 13, del decreto legislativo n. 118/2011;
- 3) alle difficoltà applicative della contabilità armonizzata a regime con le richiamate norme del decreto legislativo n. 118/2011 e del decreto legislativo n. 118/2011 e del «Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria» ad esso allegato (Allegato n. 4/2).

Una verifica in concreto di quanto affermato si ritrae d'altra parte proprio dall'osservazione dell'evoluzione del disavanzo della Regione Abruzzo tra l'esercizio 2014 ed il 2015, come risulta dai prospetti che seguono.

TABELLA N. 1

	2014	2015
Saldo di competenza	-228.913.005	-329.472.084
Saldo residui	-6.518.565	-317.386.210

TABELLA 2

Descrizione	2014	2015	Differenziale tra 2015 e 2014
<b>RISULTATO CONTABILE DI AMMINISTRAZIONE</b>	919.309.406	272.451.112	-646.858.294
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	0	27.193.069	27.193.069
Accantonamento residui perenti al 31/12	25.569.934	7.482.571	-18.087.363
Fondo anticipazioni liquidità decreto-legge n. 35 del 2013 e successive modifiche e finanziamenti	170.442.960	166.764.376	-3.678.584
Fondo perdite società partecipate	0	4.861.281	4.861.281
Fondo contenzioso	0	26.404.404	26.404.404
Altri accantonamenti	0	55.925.172	55.925.172
<b>TOTALE PARTE ACCANTONATA</b>	196.012.894	288.630.874	92.617.980
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	0	0	0
Vincoli derivanti da trasferimenti	1.404.622.912	749.549.569	-655.073.343
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	0	0	0
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	0	0	0
Altri vincoli	0	0	0
<b>TOTALE PARTE VINCOLATA</b>	1.404.622.912	749.549.569	-655.073.343
<b>TOTALE PARTE DESTINATA AGLI INVESTIMENTI</b>	0	0	0
<b>TOTALE PARTE DISPONIBILE</b>	-681.326.400	-765.729.331	-84.402.931



TABELLA N. 3

RICONCILIAZIONE CON ANDAMENTO DISAVANZO SOSTANZIALE	
Totale saldo competenza esercizio 2015 (A)	-329.472.084
Totale saldo residui esercizio 2015 (B)	-317.386.210
Differenziale accantonamenti 2015-2014 (C)	92.617.980
Differenziale vincoli 2015-2014 (D)	-655.073.343
Peggioramento «Totale parte disponibile» nel biennio 214-2015 (E=A+B-C-D)	-84.402.931

I dati in commento dimostrano ancora una volta che l'incremento del disavanzo non può essere in alcun modo ascrivibile al passaggio alla contabilità armonizzata.

In effetti a fronte di un modesto incremento della parte accantonata rispetto all'esercizio precedente pari a euro 92.617.979, l'Amministrazione riduce in maniera più che proporzionale i vincoli nella misura di euro -655.073.343 (cfr. Tabella n. 2).

Nonostante la citata consistente riduzione del saldo tra vincoli ed accantonamenti, il risultato registra un rilevante peggioramento che va tuttavia attribuito (cfr. Tabella n. 1) al saldo negativo della gestione di competenza (euro -329.472.084) ed a quello della gestione dei residui (euro -317.386.210) senza che su quest'ultimo abbia influito il riaccertamento straordinario operato, di contro, al 1 gennaio 2018 per effetto dell'art. 1, comma 783, della legge n. 205 del 2017.

Alla luce di quanto esposto, l'ulteriore estensione al ventennio del piano di rientro dal *deficit* all'esito dell'esercizio 2015 non appare giustificata dall'esigenza di contenimento con altro interesse costituzionalmente rilevante e si appalesa radicalmente scollegata dall'introduzione, oltre che dall'applicazione, a regime della contabilità armonizzata.

La compatibilità della norma contestata con l'attuale assetto costituzionale appare in definitiva esclusa laddove si consideri che la Corte costituzionale (sentenza n. 107/2016), ha affermato che l'ampliamento dell'orizzonte temporale per il ripiano può ammettersi in ragione di eventi contabili che facciano emergere un disavanzo che può essere ritenuto «straordinario» nelle sue cause e nelle sue dimensioni e che deve, quindi, essere fronteggiato normativamente in modo da consentire agli enti di recuperare le coperture in un arco di tempo che sia ragionevole, e compatibile con la capacità di reperire le risorse mancanti e necessarie ad erogare le su richiamate prestazioni costituzionalmente imprescindibili.

10.4. Né può ragionevolmente ritenersi trattarsi di una crisi «strutturale» della finanza territoriale tale da giustificare il predetto prolungamento (Corte costituzionale n. 107/2016).

Si tratta a ben vedere di disavanzi accumulatisi nel corso di un solo esercizio finanziario peraltro indifferente rispetto all'eventuale peso dell'adeguamento dei residui attivi e passivi alle regole dell'armonizzazione (aspetto quest'ultimo neutralizzato dalle misure di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 118/2011); ed immediatamente successivo ad altro esercizio, il 2014, il cui disavanzo indistinto era stato già integralmente sottoposto ad altro piano di rientro decennale e poi ventennale.

Il censurato intervento normativo si appalesa, in buona sostanza, episodico ed asistemico in quanto incide sui risultati negativi della sola gestione 2015.

10.5. Viola inoltre il più volte richiamato principio della necessaria eccezionalità e definitività degli interventi normativi derogatori rispetto agli ordinari tempi di riassorbimento dei *deficit* previsti dall'ordinamento finanziario e contabile degli enti territoriali.

Al riguardo è opportuno richiamare le univoche indicazioni fornite dalla Corte costituzionale che, in riferimento al disavanzo tecnico di cui all'art. 3, comma 13, del decreto legislativo n. 118/2011, ha avuto modo di chiarire che «Avere riguardo a tale fenomeno patologico e consentire questa ulteriore facoltà di disavanzo - oltre a quelle decennali (art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante «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») e trentennali (art. 3, comma 16, del decreto legislativo n. 118 del 2011), nonché alle anticipazioni di liquidità per debiti inevasi (da restituire anch'esse in un trentennio: articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, recante «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”) - costituisce certamente una dimostrazione di fiducia del legislatore statale nei confronti degli enti territoriali; dimostrazione di fiducia sicuramente corredata dall’aspettativa che la sua utilizzazione sia *una tantum* e non ingeneri la convinzione, negli stessi enti destinatari - che possano ripetersi e perpetuarsi le disfunzioni amministrative nella riscossione delle entrate e nella copertura delle spese, magari confidando in nuovi eccezionali provvedimenti legislativi di dilazione delle passività» (Corte costituzionale, sentenza n. 6/2017).

La norma sospettata di costituzionalità, incidendo su un quadro normativo già ampiamente derogatorio rispetto all’enunciata clausola generale del pareggio di bilancio, invero, non integra affatto una misura *una tantum*, ma si appalesa come l’ennesima ipotesi derogatoria che rischia di trasformare l’eccezione in regola così ingenerando l’affidamento che le norme adottate possano assumere carattere ordinario anziché eccezionale ed isolato, sospingendo così, inevitabilmente, «le scelte degli amministratori verso politiche di “corto respiro”, del tutto subordinate alle contingenti disponibilità di cassa» (Corte costituzionale sentenza n. 18/2019).

In conclusione, l’estensione del rilevante prolungamento temporale del recupero anche al *deficit* 2015, ad avviso della Sezione:

risulta incompatibile con una gestione di bilancio equilibrata;

ingenera l’affidamento che le norme contestate, slegate da interessi costituzionalmente rilevanti che ne possano aver giustificato l’adozione, possano assumere carattere ordinario anziché eccezionale ed isolato;

ha l’esclusivo effetto di spostare su generazioni successive il peso finanziario di una gestione priva di coperture, in danno dei principi di cui agli articoli 97, 81, 3 e 2 della Costituzione;

induce inevitabilmente «le scelte degli amministratori verso politiche di “corto respiro”, del tutto subordinate alle contingenti disponibilità di cassa»;

sottrae gli amministratori al vaglio della loro responsabilità politica e amministrativa (art. 1 della Costituzione).

In conclusione, come fatto rilevare dalla Corte costituzionale, «ferma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quella in esame, non può [tuttavia] disconoscersi la problematicità di soluzioni normative continuamente mutevoli come quelle precedentemente evidenziate, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali molto vasti, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale» (sentenza n. 107/2016).

11. Art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7 - Violazione degli articoli 81, 97 e 119 primo e sesto comma della Costituzione, in combinato disposto con gli articoli 2, 3 e 1 della Costituzione sia sotto il profilo della lesione dell’equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell’esercizio del mandato elettivo.

Violazione del precetto dell’equilibrio ai sensi del combinato disposto degli articoli 97, 81 e 41 della Costituzione, e degli articoli 3 e 117, comma 1 della Costituzione, in relazione al parametro interposto dell’art. 1, protocollo 1, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali.

La norma in commento, presenta dubbi di incostituzionalità per un duplice ordine di profili.

Sotto un primo aspetto, essendo stata adottata in applicazione dei commi 779 e seguenti dell’art. 1 della legge n. 208/2017, ne condivide gli aspetti di incompatibilità con l’attuale assetto costituzionale per tutti i motivi sopra esposti che in questa sede si considerano integralmente richiamati.

12. Art. 8, comma 1, lettera *a*) della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7 - Violazione degli articoli 81, 97 e 117, comma 2, lettera *e*), e comma 3 della Costituzione, in relazione ai parametri interposti degli articoli 42, comma 12 e 50, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Sotto altro aspetto, la norma regionale si appalesa incompatibile con l’attuale assetto costituzionale nella parte in cui, omettendo di valutare gli andamenti dei progressi esercizi, non prevede alcuno stanziamento per il recupero del *deficit* rinveniente dagli esercizi finanziari 2015 e 2016, in riferimento agli articoli 81, 97 e 117 comma 2 lettera *e*) e comma 3 della Costituzione, per violazione dei parametri interposti degli articoli 42 comma 12, e 50 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

La norma contestata prevede che:

«È iscritta nello stato di previsione della spesa una quota del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio (2018-2019-2020) così determinata:

*a*) euro 25.544.172,01 quale annualità del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2014, in attuazione di quanto previsto dall’art. 9, comma 5, 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 terri-



torio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 in deroga all'art. 42, comma 12, del decreto legislativo 118/2011».

12.1. Per quanto attiene alla legittimazione, va premesso che «per effetto della riforma di cui alla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), la tutela della finanza pubblica e degli equilibri di bilancio coinvolge tutte le amministrazioni del consolidato pubblico, anche al fine di garantire il rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, e alla Corte dei conti è stata conferita la funzione di verifica della legittimità del sistema di bilancio regionale anche con riguardo ai parametri costituzionali di cui agli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione.

Conseguentemente, si è estesa a quest'ultima la legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale, includendovi [anche] la violazione dei suddetti parametri e del criterio di riparto di competenze tra Stato e regioni, di cui all'art. 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, che si riverbera sul potere di allocare risorse e di adottare provvedimenti implicanti una spesa» (Corte costituzionale n. 112/2020).

È stata così riconosciuta la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, in sede di giudizio di parificazione del Rendiconto regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale, «anche in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, se evocato in correlazione funzionale con l'art. 81 e con l'art. 97, primo comma, della Costituzione (sentenze n. 146 del 2019 e n. 196 del 2018)» (Corte costituzionale n. 112/2020).

12.2. Quanto alla rilevanza, nel rinviare alle precedenti considerazioni circa la natura e le finalità del giudizio di parificazione, in questa sede vale la pena soffermarsi sulla circostanza che la norma regionale di approvazione del bilancio previsionale in contestazione, omettendo di computare nel disavanzo complessivo da recuperare quello rinveniente dagli esercizi 2015 e 2016, ha determinato una evidente sottostima degli stanziamenti di spesa a titolo di recupero del *deficit* stesso con ciò condizionando il giudizio di parificazione della Sezione sul Rendiconto dell'esercizio 2018 della Regione Abruzzo.

Qualora la norma regionale sospettata di incostituzionalità dovesse essere espunta dall'ordinamento giuridico, in effetti, la posta di disavanzo iscritto in spesa nel bilancio preventivo, si appaleserebbe illegittima in quanto gravemente sottostimata, con la immediata conseguenza della compromissione del principale saldo di bilancio, ovvero il risultato di amministrazione a fine esercizio, nella parte in cui quest'ultimo non registra, in termini di recupero, il *deficit* formalmente emerso negli esercizi 2015 e 2016.

Ed anzi le conseguenze della rilevante sottostima della rata annuale di rientro dal *deficit*, a ben vedere, travolgerebbero l'intera programmazione di entrata e di spesa nella misura in cui quest'ultima non tiene conto degli incrementi di entrata e/o riduzioni di spesa altrimenti necessari a garantire il pareggio in tutte le fasi del ciclo di bilancio.

Occorre al riguardo considerare che il disavanzo fatto registrare al 31 dicembre 2015 è stato quantificato in euro 88.081.513,53 e quello al 31 dicembre 2016 in euro 3.239.707,30, giuste deliberazioni giuntali di approvazione dei rispettivi schemi di Rendiconto n. 79/C del 12 febbraio 2018 e n. 226/C del 17 aprile 2018, entrambe precedenti al termine ultimo per l'adozione dei provvedimenti di salvaguardia previsti dall'art. 50 del decreto legislativo n. 118/2011.

Conseguentemente, l'ammontare della rata del piano di rientro dal *deficit* 2015 da applicare all'esercizio 2018 in base all'art. 42 del decreto legislativo n. 118/2011, atteso il mancato recupero certificato dalla stessa regione nel corso dei due anni immediatamente successivi (il 2016 ed il 2017), avrebbe dovuto essere pari euro 88.081.513,53 o, qualora le disposizioni di cui ai commi 779 e ss. dell'art. 1 della legge n. 205/2017 fossero dichiarate costituzionalmente legittime, avrebbe dovuto essere pari ad euro 4.404.075,68 (88.081.513,53/20). Allo stesso modo, l'ammontare della rata del piano di rientro dal *deficit* 2016, pari ad euro 3.239.707,30, in base all'art. 42 del decreto legislativo n. 118/2011, avrebbe dovuto essere ripartita nel corso del 2018 e del 2019, atteso il mancato recupero della stessa nel primo esercizio immediatamente successivo alla sua emersione (il 2017).

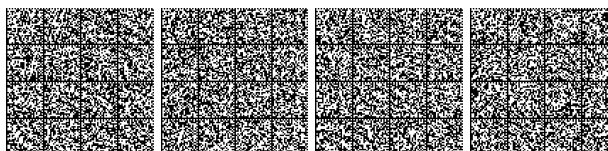
Di contro con la norma qui in contestazione, l'Amministrazione ha stanziato, in parte spesa, il solo importo di euro 25.544.172,00, ovvero 1/20 del disavanzo 2014.

Per questi motivi la Sezione ritiene la questione «rilevante» ai sensi e per gli effetti degli articoli 23 e 24 della legge n. 87 del 1953.

12.3. Occorre inoltre svolgere alcune ulteriori considerazioni preliminari a seguito delle controdeduzioni regionali acquisite nel corso dell'istruttoria propedeutica al giudizio di parificazione.

Ha sostenuto la Regione Abruzzo che, per effetto dell'approvazione dello schema di Rendiconto 2017, la somma delle quote di disavanzo rideterminate ai sensi del comma 782 dell'art. 1 della legge n. 205/2017, avrebbe determinato una quota da iscrivere in bilancio pari ad euro 20.525.903,15, inferiore ai 25 milioni previsti in bilancio di previsione 2018.

La norma richiamata permetterebbe all'ente, già in sede di costruzione del bilancio 2018, di rideterminare il piano di ammortamento sulla base dello *stock* di disavanzo non ancora ripiantato.



Sempre ad avviso dell'Amministrazione, «l'Ente, una volta quantificato il disavanzo 2015 ed anche 2016, ha effettuato un riscontro sulla capienza dell'accantonamento effettuato in sede di costruzione del bilancio di previsione (stanziamento pari a 25.544.172,01) e avendone riscontrato la capienza a contenere gli stanziamenti rettificati ai sensi del comma 782 dell'art. 1 della legge n. 205/2017 - ha ritenuto di non procedere (anche per un principio di prudenza) ad una rideterminazione in meno del suddetto stanziamento. Applicando, infatti, il comma 782 al disavanzo 2014 e 2015, così come rideterminato al 1° gennaio 2018 e, cioè, così come risultante dal Rendiconto 2017, si sarebbero venuti a determinare le seguenti voci da iscrivere nel disavanzo:

disavanzo 2014 non ripianato 305.242.577,10 quota annuale 15.262.128,85 su base ventennale;

disavanzo 2015 non ripianato 83.677.437,85 quota annuale 4.183.871,89 su base ventennale;

disavanzo 2016 non ripianato 3.239.707,30 quota annuale 1.079.902,30 su base triennale.

Come si vede, la somma delle tre quote rideterminate ai sensi del comma 782 avrebbe determinato una quota da iscrivere in bilancio pari a 20.525.903,15, inferiore ai 25 milioni previsti in bilancio di previsione 2018».

Le richiamate considerazioni tuttavia appaiono prive di pregio in ragione del dirimente aspetto temporale in relazione al quale i passaggi sopra descritti sono venuti effettivamente a ricadere.

In effetti, in data 5 febbraio 2020 è stato approvato il bilancio previsionale 2018/2020.

In data 12 febbraio 2018, è stato approvato lo schema di Rendiconto generale per l'esercizio 2015 con un risultato d'amministrazione negativo, al netto dell'anticipazione di liquidità, di euro 598.964.953,68.

In data 17 aprile 2018, è stato approvato lo schema di Rendiconto generale per l'esercizio 2016 con un risultato d'amministrazione negativo, al netto dell'anticipazione di liquidità, di euro 604.190.892,56.

In data 3 dicembre 2018, è stato approvato lo schema di Rendiconto generale per l'esercizio 2017 con un risultato d'amministrazione negativo, al netto dell'anticipazione di liquidità, di euro 388.920.014,95.

Appare pertanto sin troppo evidente che, in applicazione del comma 782, il momento a cui avere riguardo per la quantificazione della quota non ancora ripianata del disavanzo 2014 non poteva che essere quello dell'adeguamento del piano di rientro, naturalmente coevo all'approvazione del bilancio previsionale 2018/2020.

L'espressione «quota non ancora ripianata del disavanzo 2014» di cui al comma 782, in effetti, salvo a volerne svilire la portata applicativa, va inevitabilmente riferita alla data dell'approvazione del bilancio preventivo. Richiedendo in effetti la norma, la necessaria individuazione di un preciso momento in cui fotografare l'importo del disavanzo residuo, quello cui fare riferimento non può che coincidere con l'approvazione del bilancio previsionale o con il termine ultimo previsto dalla legge per la sua variazione.

Il fatto che i disavanzi 2015 e 2016 poi, fossero emersi solo successivamente all'approvazione del bilancio previsionale, ma prima del termine ultimo per la sua obbligatoria variazione con la legge di assestamento, avrebbe del pari imposto alla regione di adeguare, proprio in quella sede, lo stanziamento della quota di ammortamento includendovi quella ascrivibile ai disavanzi successivi al 2014 quanto meno nella misura «agevolata» (per quello del 2015) prevista dal comma 789 qui in contestazione.

In effetti, all'epoca dell'approvazione della legge di bilancio previsionale 2018/2020 (del 5 febbraio 2018), il disavanzo residuo del 2014 non era certo diminuito ed anzi si era aggravato per effetto delle gestioni dei successivi esercizi.

In conclusione, la regione avrebbe dovuto tener conto del disavanzo 2014, nella sua quantificazione originaria, per la determinazione della rata di ammortamento del relativo *deficit* in occasione dell'approvazione del bilancio previsionale 2018/2020; e non avrebbe dovuto sottrarsi all'obbligo, entro il termine previsto dall'art. 50 del decreto legislativo n. 118/2011 e quindi entro il 31 luglio 2018, di assestare le previsioni di spesa includendovi anche le quote dei *deficit* accertati con i disegni di legge dei rendiconti 2015 e 2016 di cui rispettivamente alle delibere giuntali n. 79/C del 12 febbraio 2018 e n. 226/C del 17 aprile 2018.

La circostanza che in un tempo ampiamente successivo all'approvazione della rimodulazione del piano ai sensi del comma 782 ed al termine ultimo previsto dalla legge dello Stato per apportare modifiche agli stanziamenti di entrata e di spesa, fosse stato approvato il Rendiconto 2017, oltretutto a ridosso della scadenza dell'esercizio cui il bilancio preventivo si riferiva (*cf.* delibera di Giunta regionale n. 918/C del 3 dicembre 2018), non poteva certo determinare un'ulteriore non giustificata rimodulazione al ribasso del piano già approvato.

Diversamente opinando si aprirebbe la strada ad una non consentita facoltà, in quanto priva di limiti temporali di scadenza, di rimodulazione continua delle rate di ammortamento del piano di rientro ogni qual volta l'amministrazione dovesse perseguire l'obiettivo - peraltro connaturale alle finalità stesse del medesimo piano - di riduzione del *deficit* originario, con continue rideterminazioni al ribasso delle stesse quote di ammortamento.



D'altra parte l'unica possibilità di adeguamento dei piani di rientro definiti in sede di approvazione del documento previsionale 2018, è espressamente prevista proprio dall'ultimo periodo del comma 782 che la circoscrive all'ipotesi in cui i piani stessi siano definiti sulla base dei consuntivi approvati dalla giunta regionale a seguito dell'approvazione dei rendiconti 2014 e 2015 da parte del consiglio regionale e non certo a seguito dell'approvazione dei rendiconti delle annualità successive.

Vale al contrario la regola secondo cui gli eventuali maggiori recuperi della quota di disavanzo rispetto a quella programmata determinano la formazione di un avanzo libero. Considerando che l'art. 42, comma 6, del decreto legislativo 118/2011, nello stabilire l'ordine con il quale può essere impiegata la quota libera dell'avanzo di amministrazione, la destina prioritariamente alle misure di salvaguardia, deve dedursi l'esistenza di un principio implicito che fa divieto di sfruttare il vantaggio derivante da un'accelerazione del recupero ottenuto in un esercizio in occasione degli esercizi successivi, potendo tale vantaggio determinare esclusivamente una riduzione dei tempi originari del risanamento.

Gli eccessi di recupero rispetto agli obiettivi intermedi predeterminati nel piano di rientro pertanto non possono essere portati in compensazione con le quote di *deficit* da stanziare nei bilanci preventivi dei successivi esercizi finanziari. Di tal che, l'eccesso di recupero fatto registrare con l'approvazione dello schema di Rendiconto 2017 in data 3 dicembre 2018, non giustificava il mancato stanziamento della rata di ammortamento del *deficit* rinveniente dal 2015 e dal 2016; e ciò indipendentemente dagli esiti dei successivi risultati di amministrazione.

Né potrebbe essere condivisa l'eccezione secondo cui, a fronte di un obiettivo annuo di recupero complessivo pari ad euro 29.948.247,68 (25.544.172,01 + 4.404.075,67), il disavanzo a fine esercizio sarebbe comunque migliorato per un importo di euro 34.520.662,32. Ciò in quanto la corretta programmazione degli stanziamenti di spesa a titolo di recupero del *deficit* avrebbe dovuto far registrare un ulteriore miglioramento del risultato a fine esercizio ed un conseguente ulteriore, e dovuto, avvicinamento dell'obiettivo di definitivo riequilibrio.

Il mancato stanziamento del disavanzo 2015, neanche nella misura di 1/20 previsto dal contestato comma 779 della legge di stabilità per il 2018 (come anche di quello ascrivibile all'esercizio 2016), in ultima analisi ha determinato una riduzione della quota di disavanzo da ripianare a carico dell'esercizio 2018.

Il che si appalesa in contrasto con i principi:

dell'obbligo di traslazione della quota di disavanzo non ripianata (nella fattispecie il disavanzo al 31 dicembre 2014) all'esercizio successivo (Corte conti, Sezioni riunite in speciale composizione n. 1/2019/ EL);

del divieto di sfruttare il vantaggio derivante da un'accelerazione del recupero del disavanzo sulle annualità successive del bilancio;

del conseguente obbligo dell'ente, ricadente nella precedente fattispecie, di ridurre i tempi del ripiano ovvero sia di perseguire l'avvicinamento temporale dell'obiettivo finale di rientro dal *deficit*.

Solo con l'emanazione dell'art. 111, comma 4-*bis*, del decreto-legge n. 18/2020, è stata dettata una deroga al suesposto principio consistente nella possibilità di non applicare al bilancio degli esercizi successivi il disavanzo di amministrazione ripianato (di importo superiore di quello applicato al bilancio), scomputando il maggiore recupero effettuato in un determinato esercizio, dal disavanzo già iscritto a bilancio sulle annualità successive, secondo le previsioni del piano originariamente approvato, e portando così ad una maggiore capacità di spesa.

Si tratta tuttavia di una disposizione derogatoria che da una parte non fa che confermare, a contrario, i principi generali sopra ricostruiti e che, dall'altra, naturalmente non risulta applicabile *ratione temporis* al caso di specie, la cui attuazione resta tra l'altro subordinata alla circostanza, anch'essa non ricorrente nella fattispecie, che il maggior recupero del disavanzo discenda da maggiori entrate e spese minori collegate all'anticipo di attività e azioni programmate per le annualità successive, fissate nel piano di rientro.

Il Legislatore in pratica non fa che codificare il principio secondo cui il piano di rientro esplica i propri effetti di risanamento finanziario attraverso l'imposizione di progressivi avanzi di competenza.

Di contro, il miglioramento del risultato di amministrazione disponibile fatto registrare dall'amministrazione a fine esercizio 2017, tradendo la su indicata *ratio* del piano di rientro si rivela, nel primo triennio della sua applicazione (2015-2017), piuttosto riconducibile alla riduzione delle parti accantonate e vincolate del risultato in misura ampiamente superiore rispetto al recupero del *deficit* nello stesso periodo.

La tabella che segue, mostra una riduzione al 31 dicembre 2017 di euro 973.748.696 delle parti accantonate e vincolate (rispettivamente + euro 46.856.438 e - euro 1.020.605.134) rispetto al dato di partenza (31 dicembre 2014) a fronte di un recupero, in termini di disavanzo, pari ad euro 129.436.689 nel medesimo periodo considerato.

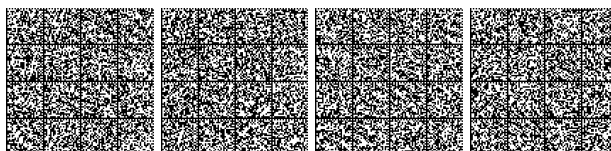


Descrizione	2014	2015	2016	2017	Differenziale tra 2014 e triennio 2015/2017
RISULTATO CONTABILE AL 31.12	919.309.406	272.451.112	36.620.663	74.997.399	
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31.12	0	27.193.069	43.962.131	15.972.317	
Accantonamento residui perenti al 31.12	25.569.934	7.482.571	7.277.525	6.948.811	
Fondo anticipazioni liquidità decreto-legge n. 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti	170.442.960	166.764.376	162.969.696	162.969.696	
Fondo perdite società partecipate	0	4.861.281	5.648.169	5.786.129	
Fondo contezioso	0	26.404.404	38.891.173	45.666.550	
Altri accantonamenti	0	55.925.172	93.954.390	5.525.829	
TOTALE PARTE ACCANTONATA	196.012.894	288.630.873	352.703.084	242.869.332	46.856.438
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	0	0	49.738.741	49.187.422	
Vincoli derivanti da trasferimenti	1.404.622.912	749.549.569	382.592.973	327.038.363	
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	0	0	0	0	
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	0	0	18.746.453	7.791.993	
Altri vincoli	0	0	0	0	
TOTALE PARTE VINCOLANTE	1.404.622.912	749.549.569	451.078.167	384.017.778	-1.020.605.134
TOTALE PARTE DESTINATA AGLI INVESTIMENTI	0	0	0	0	
TOTALE PARTE DISPONIBILE	-681.326.400	-765.729.330	-767.160.588	-551.889.711	129.436.689

Il dato risulta del pari confermato ove si volga lo sguardo alla gestione di competenza che, come noto, tra i saldi di bilancio, restituisce l'informazione maggiormente rappresentativa dell'andamento della gestione di un esercizio finanziario, in quanto depurato dall'andamento dei residui, ovvero da grandezze contabili conseguenti ad obbligazioni attive e passive assunte in esercizi precedenti a quelli oggetto di esame, e dai risultati di amministrazione degli esercizi precedenti.

Ebbene, anche in questo caso non può non osservarsi come il saldo complessivo di competenza del primo triennio di applicazione del piano di rientro sia ampiamente negativo, attestandosi ad euro -483.236.647 (cfr: Corte dei conti, Sezione regionale controllo Abruzzo, n. 202/2020/Pari).

	2014	2015	2016	2017	Riaccertamento straordinario	Totale triennio 2015-2017
Saldo di competenza	-228.913.005	-329.472.084	-215.214.054	61.449.491		-483.236.647
Saldo residui	-6.518.565	-317.386.210	-20.616.396	-23.072.754	-49.751.954	-361.075.360





La Tabella che segue mostra, da ultimo, la descrizione analitica delle reali componenti che hanno consentito il recupero del *deficit*

RICONCILIAZIONE CON ANDAMENTO DISAVANZO SOSTANZIALE	
Totale saldo competenza triennio 2015-2017 (A)	-483.236.647
Totale saldo residui triennio 2015-2017 (B)	-361.075.360
Differenziale accantonamenti tra il 2014 ed il triennio 2015-2017 (C)	46.856.438
Differenziale vincoli tra il 2014 ed il triennio 2015-2017 (D)	-1.020.605.134
Miglioramento *Totale parte disponibile* nel periodo 2015-2017 (E=A+B-C-D)	129.436.689

In conclusione, il miglioramento del disavanzo descritto dall'amministrazione nelle controdeduzioni, se analizzato alla luce dei dati sopra esposti, si dimostra ascrivibile interamente ad operazioni contabili sui fondi e non a politiche prudenziali di contrazione della spesa rispetto all'andamento delle entrate. E ciò, nonostante la vigenza dei piani di rientro dal *deficit* che impongono, o avrebbero dovuto imporre, progressivi avanzi di competenza quali unici strumenti di riduzione del disavanzo di amministrazione.

12.4. La legge regionale n. 7/2018 del 5 febbraio 2018, che non ha subito variazioni in corso di esercizio, quindi, ai fini del ripiano, ha preso in considerazione il solo disavanzo rinveniente dall'esercizio 2014, tralasciando illegittimamente di verificare l'andamento del risultato nel corso degli esercizi successivi. Sotto il profilo della non manifesta infondatezza la norma si pone pertanto in contrasto con i parametri fissati dagli articoli 81, 97, 119 e 117, secondo comma, lettera *e*), e terzo comma della Costituzione e degli interposti parametri dell'art. 50 e dell'art. 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Nel caso di specie, il *vulnus* di costituzionalità della legge regionale contestata è originato in primo luogo per lesione del principio costituzionale dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, oltre che per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa, posti dagli articoli 81, 97, 41 e 119 primo e sesto comma della Costituzione, in combinato disposto con gli articoli 2, 3 e 1 della Costituzione. Al riguardo valgono tutte le considerazioni svolte relativamente alla questione di legittimità dell'art. 1, commi 779 e ss. della legge n. 205/2017 che qui si intendono integralmente richiamate.

Sotto questo profilo, si può in questa sede aggiungere come i mancati stanziamenti di spesa per il recupero dell'intero disavanzo emerso allo scadere del termine per l'adozione dei provvedimenti di cui all'art. 50 del decreto legislativo n. 118/2011, si pongono come strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio, rendendo la norma impugnata costituzionalmente illegittima in riferimento diretto all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, anche indipendentemente dalla violazione delle segnalate norme interposte.

La violazione consiste, giova ribadirlo, nell'aver omesso di ripianare rilevanti quote di disavanzo pregresso consentendo così di impegnare spese in misura superiore al complesso delle entrate disponibili.

In proposito, la Corte costituzionale ha già affermato che «la “forza espansiva dell'art. 81, quarto [ora terzo] comma, della Costituzione [...] costituisce una clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi di carattere finanziario con essa collidenti» (sentenza n. 279 del 2016; nello stesso senso; in precedenza, sentenza n. 70 del 2012).

Ma la norma regionale impugnata si appalesa in contrasto anche con l'art. 117, secondo comma lettera *e*) della Costituzione poiché la legge regionale ha derogato le disposizioni della legge dello Stato espressamente adottate in applicazione della suddetta norma costituzionale (*cf.* art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 118/2011) e, segnatamente, gli articoli 42, comma 12 e 50, del decreto legislativo n. 118/2011 che dettano norme in tema di armonizzazione dei sistemi contabili delle regioni.

I richiamati incrementi della spesa corrente, poi, violano le disposizioni volte al suo contenimento ponendosi così in contrasto anche con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione per lesione della competenza statale a disciplinare i principi di coordinamento della finanza pubblica riservati alla sfera di competenza del legislatore statale, funzionali ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della Repubblica e a prevenire squilibri di bilancio (Corte costituzionale sentenze n. 112/2020, n. 104/2013, n. 79/2013, n. 60/2013, n. 51/2013, n. 28/2013 e n. 78/ 2011).



12.5. La mancata approvazione degli schemi di Rendiconto, al momento della approvazione della legge di bilancio regionale, non può naturalmente costituire una ragione giustificativa della segnalata mancanza.

L'ordinamento contabile infatti non subordina l'adozione di misure di salvaguardia alla formale approvazione dei documenti di sintesi da cui emergano situazioni di *deficit*; conseguentemente il ritardo nell'adozione di questi ultimi non può porsi a motivo della mancata applicazione al bilancio previsionale 2018/2020 dei reali squilibri registrati nel corso delle successive gestioni. D'altra parte, la mancata o ritardata approvazione dei conti consuntivi o dei relativi schemi da parte della Giunta regionale, nei termini normativamente imposti non poteva trovare causa nei ritardi accumulati a seguito del contenzioso costituzionale che ha interessato la Regione Abruzzo. L'Amministrazione pertanto non poteva certo giovare di un proprio inadempimento per trarne vantaggio in termini di mancato stanziamento di spesa a valere sul bilancio preventivo in esame.

Vale la pena al riguardo rammentare quanto chiarito dalla Corte costituzionale che, sul piano temporale, ha qualificato il precetto dell'equilibrio di bilancio in termini dinamici o tendenziali, ossia come «ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 250/2013), tale da imporre «all'amministrazione un impegno non circoscritto al solo momento dell'approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio» (ibidem).

In maniera ancor più pregnante poi il Giudice delle leggi ha fatto rilevare che «i ritardi accumulati nella definizione contabile delle annualità pregresse da parte della Regione Abruzzo, nonché la primaria esigenza di riallineare la gestione corrente e la rendicontazione, pervenendo ad una definitiva e aggiornata illustrazione della situazione patrimoniale e finanziaria della regione stessa appaiono poter giustificare una deroga all'ordinaria scansione temporale degli adempimenti contabili, consentendo l'approvazione, da parte della Giunta, di disegni di legge aventi ad oggetto rendiconti annuali, senza né il previo espletamento del giudizio di parificazione né la finalizzazione delle procedure legislative di approvazione dei rendiconti relativi agli anni precedenti. D'altronde, autorevoli richiami ad operare in modo risolutivo, anche attraverso formule derogatorie, provengono dalla stessa Corte costituzionale (cfr. sentenza n. 49/2018) secondo la quale «ben potrebbe - anzi dovrebbe - la Regione Abruzzo effettuare le operazioni necessarie per recuperare immediatamente, in modo costituzionalmente corretto, tutti gli adempimenti scaduti inerenti ai rendiconti successivi, pur nel rispetto dei separati riscontri secondo la partizione annuale».

Sotto altro seppur connesso aspetto poi, non può non attribuirsi rilievo alla circostanza che lo schema di Rendiconto 2015 veniva approvato a distanza di soli sette giorni dall'emanazione della legge qui contestata, evidenziando proprio quel *deficit* di cui la legge regionale di bilancio invece si disinteressava.

Diversamente opinando si perverrebbe alla irragionevole conclusione di sottrarre al vaglio costituzionale una legge per il solo fatto che l'amministrazione che l'ha emanata ne abbia artatamente anticipato l'approvazione ad un momento in cui il *deficit* dell'esercizio pregresso, ormai ampiamente chiuso e manifestatosi, non fosse stato ancora formalizzato.

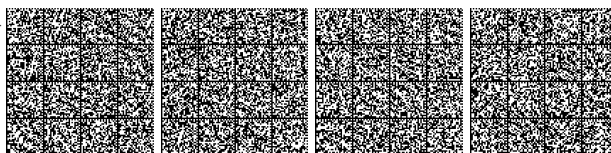
12.6. L'amministrazione in definitiva, fino al termine normativamente imposto per l'adozione del provvedimento di verifica degli equilibri di cui all'art. 50 del decreto legislativo n. 118/2011 (31 luglio 2018), ha omesso di verificare lo stato di equilibrio finanziario alla luce dei risultati rinvenuti dagli esercizi 2015 e 2016 di cui gli schemi di Rendiconto risultavano già approvati.

Atteso il principio di continuità di bilancio, l'assenza di qualsivoglia atto ricognitivo dell'andamento del *deficit* pregresso rende pertanto la programmazione di bilancio radicalmente slegata dalla reale situazione finanziaria e come tale in contrasto con i principi costituzionali di copertura delle spese e di equilibrio di bilancio.

La legge regionale si è limitata, giova ribadirlo, ad applicare in parte spesa del preventivo 2018/2020 la sola quota parte del disavanzo 2014 non tendo conto del fatto che, nel corso della gestione 2018, si registrava un consistente peggioramento del *deficit*, che, al netto dell'anticipazione di liquidità, passava da euro 510.883.440,15 del 2014, ad euro 598.964.953,68 del 2015, fino a giungere ad euro 604.190.892,56 del 2016.

Ometteva l'amministrazione regionale infatti, in violazione dell'art. 50 del decreto legislativo n. 118/2011, di approvare con legge l'assettamento delle previsioni di bilancio.

A questo passaggio la legge riconnette l'obbligo della verifica del permanere degli equilibri generali di bilancio e, in caso di accertamento negativo, di assunzione dei necessari provvedimenti di riequilibrio con allegazione di una nota integrativa nella quale sono indicati tra l'altro: «c) le modalità di copertura dell'eventuale disavanzo di amministrazione tenuto conto della struttura e della sostenibilità del ricorso all'indebitamento, con particolare riguardo ai contratti di mutuo, alle garanzie prestate e alla conformità dei relativi oneri alle condizioni previste dalle convenzioni con gli istituti bancari e i valori di mercato, evidenziando gli oneri sostenuti in relazione ad eventuali anticipazioni di cassa concesse dall'istituto tesoriere».



Ebbene, al 31 luglio 2018, data entro la quale la richiamata disposizione imponeva di effettuare l'adempimento in parola, l'ammontare del *deficit* era ulteriormente aumentato attestandosi rispettivamente ad euro 598.964.953,68 a fine esercizio 2015 come certificato dalla deliberazione giuntale n. 79/C del 12 febbraio 2018 e ad euro 604.190.892,56 come certificato dalla deliberazione giuntale n. 226/C del 17 aprile 2018.

Ciononostante, l'Amministrazione persisteva nel considerare, ai fini del ripiano e delle conseguenti misure correttive che invece venivano radicalmente omesse, il solo disavanzo rinveniente a fine esercizio 2014 pari ad euro 510.883.440,15.

Né si avvaleva, l'Amministrazione regionale, della possibilità introdotta dalla legge di stabilità per il 2018 sopra contestata, di spalmare l'ulteriore quota di disavanzo maturata nel corso 2015 - evidenziatosi nel febbraio 2018 nell'importo di euro 88.081.513,53 - in un ventennio in deroga a quanto previsto dall'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118/2011.

In conclusione, anche nella denegata ipotesi in cui i richiamati commi 779 e ss. dell'art. 1 della legge n. 205/2017 contestati superassero il vaglio di costituzionalità, la norma regionale ora all'esame si appalesa comunque incompatibile con il vigente quadro costituzionale perché, non prevedendo le necessarie misure di salvaguardia resesi attuali dall'aggravamento della situazione finanziaria dell'ente attraverso l'applicazione al bilancio preventivo 2018 dell'ulteriore disavanzo proveniente dall'esercizio 2015, neanche nella misura ridotta di un ventesimo, e dall'esercizio 2016, si pone in chiara violazione dei parametri fissati dagli articoli 81, 97 e 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma della Costituzione e degli interposti parametri dell'art. 50 e dell'art 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

*P. Q. M.*

*1. Solleva, per le ragioni indicate in parte motiva, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 779, 780 e 782 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 e dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7, in riferimento ai parametri stabiliti dagli articoli 81, 97 e 119, primo e sesto comma, della Costituzione, in combinato disposto con gli articoli 2, 3 e 1 della Costituzione sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo.*

*2. Solleva, per le ragioni indicate in parte motiva, la questione di legittimità costituzionale dell'art.1, commi 779, 780 e 782 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 e dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7, in riferimento ai parametri stabiliti dagli articoli 97, 81 e 41 della Costituzione, e degli articoli 3 e 117, comma 1, della Costituzione, per violazione del parametro interposto dell'art. 1, protocollo 1, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.*

*3. Solleva, per le ragioni indicate in parte motiva, la questione di legittimità costituzionale dell'ultimo periodo del comma 779 dell'art. 1 della legge n. 205/2017 ovvero alla norma secondo cui «Le disposizioni di cui ai periodi precedenti si applicano anche con riferimento al disavanzo al 31 dicembre 2015», in riferimento ai parametri stabiliti dagli articoli 81, 97 e 119, primo e sesto, comma della Costituzione, in combinato disposto con gli articoli 2, 3 e 1 della Costituzione sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo; nonché in riferimento ai parametri stabiliti dagli articoli 97, 81 e 41 della Costituzione, e degli articoli 3 e 117, comma 1, della Costituzione, per violazione del parametro interposto dell'art. 1, protocollo 1, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.*

*4. Solleva, per le ragioni indicate in parte motiva, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7, recante «Bilancio di previsione finanziario 2018/2020» nella parte in cui, omettendo di valutare gli andamenti dei pregressi esercizi, non prevede alcuno stanziamento di spesa per il recupero del deficit rinveniente dagli esercizi finanziari 2015 e 2016, in riferimento agli articoli 81, 97 e 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, della Costituzione per violazione dei parametri interposti dell'art. 50 e dell'art. 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.*

*Sospende il giudizio di parificazione sullo schema di rendiconto dell'esercizio finanziario 2018 della Regione Abruzzo, inciso dalle predette disposizioni normative, ordinando la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame delle questioni sollevate.*



*Dispone che, a cura della Segreteria della sezione, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sia notificata al Presidente della Regione Abruzzo e al Procuratore regionale quali parti in causa e sia comunicata al Presidente del Consiglio regionale dell'Abruzzo.*

Così disposto in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 30 luglio 2020.

*Il Presidente:* ARRIGUCCI

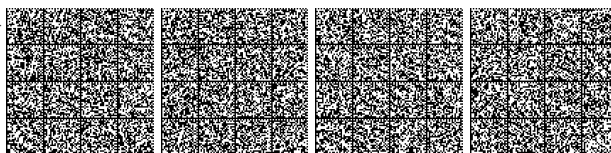
*Il Magistrato relatore:* DI MARCO

21C00039

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-08) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

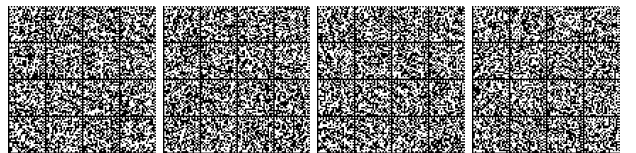
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



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



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

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

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

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

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

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

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

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

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

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

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

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

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

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

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

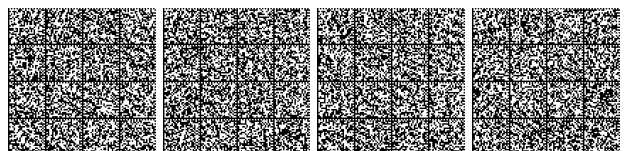
**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

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

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

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

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





€ 7,00

