

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 164° - Numero 9

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 1° marzo 2023

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. 26. Sentenza 10 gennaio - 23 febbraio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sanità pubblica - Dirigenza sanitaria - Cessazione del direttore generale nelle aziende sanitarie regionali - Effetti - Decadenza automatica del direttore sanitario e del direttore amministrativo - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Calabria 19 marzo 2004, n. 11, art. 15, comma 5, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 97, secondo comma, e 98, primo comma. ....

Pag. 1

### N. 27. Sentenza 11 gennaio - 23 febbraio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Abruzzo - Differimento al 30 giugno 2022 del termine entro il quale la Giunta regionale è tenuta a proporre al Consiglio regionale lo strumento di pianificazione per l'individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti inidonei all'installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili - Violazione della normativa comunitaria e dei principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale.**

**Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Abruzzo - Novella del regime abilitativo per l'individuazione di aree inidonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili - Riconoscimento del potere di individuazione ai Comuni - Violazione della normativa comunitaria e dei principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Abruzzo 11 gennaio 2022, n. 1, art. 16, modificativo dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8; legge della Regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 5, art. 19, sostitutivo dell'art. 4 della legge della Regione Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8.
- Costituzione, art. 41, 97 e 117, primo e terzo comma; direttiva 2001/77/CE, art. 6; direttiva 2009/28/CE, art. 13; direttiva (UE) 2018/2001, art. 15. ....

Pag. 6

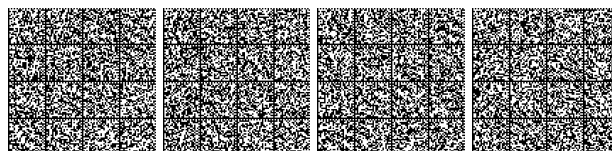
### N. 28. Ordinanza 10 - 23 febbraio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Incompatibilità del giudice - Riqualficazione giuridica del fatto in sede di udienza preliminare (nel caso di specie: da omicidio volontario aggravato a omicidio stradale) - Conseguente ammissibilità del giudizio abbreviato - Individuazione del giudice competente a celebrare il giudizio abbreviato - Obbligo di pronunciarsi in base all'imputazione riformulata dal giudice dell'udienza preliminare - Denunciata violazione del principio costituzionale e convenzionale di terzietà e imparzialità del giudice, nonché di sottoposizione del giudice soltanto alla legge - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

- Codice di procedura penale, art. 429, comma 2-bis, in combinato disposto con l'art. 458 del medesimo codice; art. 34.
- Costituzione, artt. 101, secondo comma, 111, secondo e sesto comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 1. ....

Pag. 14



## N. 29. Sentenza 12 gennaio - 24 febbraio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riparto dei contributi alle Province per l'esercizio delle funzioni fondamentali - Ripartizione per gli anni 2019 e 2020 mediante decreto ministeriale, a seguito della mancata intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali - Conseguente mancata attribuzione di contributi alla Provincia di Vercelli - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, di quelli di buon andamento e di leale collaborazione nonché dell'autonomia finanziaria delle province - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 838.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 119, primo, terzo e quarto comma. . . . . Pag. 19

## N. 30. Ordinanza 8 - 24 febbraio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Detenuti condannati per delitti compresi nell'elenco di cui all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975, diversi da quelli di contesto mafioso - Possibilità di concedere l'affidamento in prova al servizio sociale anche a chi non abbia prestato attività di collaborazione con la giustizia, allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo del loro ripristino - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e della finalità rieducativa della pena - Sopravvenuta modifica della norma censurata - Restituzione degli atti al giudice rimettente.**

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-bis, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 27. . . . . Pag. 28

## N. 31. Ordinanza 8 - 24 febbraio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Detenuti condannati per delitti compresi nell'elenco di cui all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975, diversi da quelli di contesto mafioso - Possibilità di concedere la semilibertà, nella specifica ipotesi surrogatoria di cui all'art. 50, comma 2, dell'ordinamento penitenziario, anche a chi non abbia prestato attività di collaborazione con la giustizia, allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo del loro ripristino - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e della finalità rieducativa della pena - Sopravvenuta modifica della norma censurata - Restituzione degli atti al giudice rimettente.**

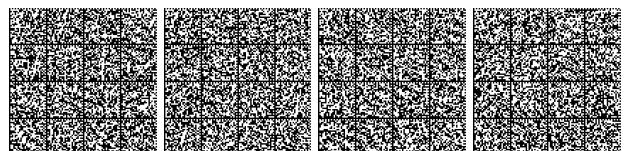
- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-bis, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma. . . . . Pag. 31

## N. 32. Sentenza 25 gennaio - 28 febbraio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sanità pubblica - Autorizzazione e accreditamento di strutture sanitarie - Norme della Regione Puglia - Modifiche, ampliamento e trasformazione di strutture già accreditate - Automatismo tra autorizzazione all'esercizio e accreditamento - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge della Regione Puglia 2 maggio 2017, n. 9, art. 19, comma 3, nel testo vigente anteriormente alle modifiche introdotte dagli artt. 49, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 e 9 della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18.
- Costituzione, art. 117, terzo comma. . . . . Pag. 35



## N. 33. Sentenza 25 gennaio - 28 febbraio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza - Trattamento pensionistico della Polizia penitenziaria - Calcolo della quota retributiva relativo anche al periodo anteriore al gennaio 2022 - Applicazione dei criteri più favorevoli previsti per il personale ad ordinamento militare, anziché di quelli previsti per gli impiegati civili dello Stato - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento - Non fondatezza della questione.**

- Legge 15 dicembre 1990, n. 395, art. 1, comma 4.
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 42

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 3. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 febbraio 2023 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Integrazione dell'art. 26-septies della legge provinciale n. 4 del 1998 - Previsione della possibilità, da parte dei concessionari di grandi derivazioni elettriche in esercizio alla data di entrata in vigore della legge provinciale n. 16 del 2022, di presentare alla Provincia un piano industriale per fronteggiare gli effetti negativi della crisi energetica - Previsione della sospensione, per la durata del piano industriale, delle procedure per l'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico relative a impianti interessati dal piano.**

- Legge della Provincia autonoma di Trento 7 dicembre 2022, n. 16 ("Piano industriale per il miglioramento degli impianti di grande derivazione a scopo idroelettrico: integrazione dell'articolo 26-septies della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4 (Disposizioni in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico e altre disposizioni connesse").....

Pag. 53

## N. 9. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 22 febbraio 2023 (del Tribunale di Modena)

**Parlamento - Immunità parlamentari - Processo penale a carico di C.A. G., senatore all'epoca dei fatti, per concorso nei reati di rivelazione e utilizzazione di segreti d'ufficio (art. 326 cod. pen.), di violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti (art. 338 cod. pen.), di violenza o minaccia ad un pubblico ufficiale (art. 336 cod. pen.) e di oltraggio a pubblico ufficiale (art. 341-bis cod. pen.) - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica.**

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 16 febbraio 2022 (doc. IV-ter, n. 14).....

Pag. 59

## N. 18. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli del 23 gennaio 2023

**Tributi - Riscossione - Previsione che esclude l'immediata impugnabilità del ruolo/cartella di pagamento, limitandola alle sole ipotesi in cui l'iscrizione a ruolo determini dei particolari pregiudizi espressamente previsti - Previsione che, per le limitate ipotesi di immediata impugnabilità, richiede che il ricorrente/presunto debitore debba dimostrare l'attualità dei medesimi pregiudizi.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte di reddito), art. 12, comma 4-bis, aggiunto dall'art. 3-bis del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215.....

Pag. 62



- N. 19. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per il Lazio del 30 gennaio 2023  
**Amministrazione pubblica - Pensioni - Attribuzione al personale trasferito *ex lege*, dalla Scuola superiore dell'economia e delle finanze (SSEF) alla Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA), dello stato giuridico di professore universitario - Rideterminazione del relativo trattamento economico demandata a una fonte regolamentare - Mancata previsione della neutralizzazione, ai fini del trattamento previdenziale, della minore retribuzione spettante al personale trasferito o di un altro meccanismo di tutela del trattamento pensionistico dovuto al predetto personale.**
  - Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 21, comma 4. .... Pag. 68
  
- N. 20. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Lazio del 26 gennaio 2023  
**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale - Risorse del "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità degli enti locali" - Facoltà degli enti locali, che hanno deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, di prevedere le risorse del Fondo di rotazione tra le misure di cui alla lettera c) del comma 6 dell'art. 243-bis del d.lgs. n. 267 del 2000 - Denunciata possibilità di contabilizzare il Fondo di rotazione come risorsa di copertura.**  
**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale - Incremento, per l'anno 2020, della dotazione del "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità degli enti locali" - Esclusione della possibilità di utilizzare le risorse aggiuntive del Fondo di rotazione secondo le modalità previste dall'art. 43 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito - Previsione della contabilizzazione di tali risorse secondo le modalità indicate nel paragrafo 3.20-bis del principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011.**
  - Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 43, commi 1 e 2; decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, art. 53, comma 4. .... Pag. 73



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 26

*Sentenza 10 gennaio - 23 febbraio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sanità pubblica - Dirigenza sanitaria - Cessazione del direttore generale nelle aziende sanitarie regionali - Effetti - Decadenza automatica del direttore sanitario e del direttore amministrativo - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Calabria 19 marzo 2004, n. 11, art. 15, comma 5, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 97, secondo comma, e 98, primo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

*Giudici:* 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, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 5, secondo periodo, della legge della Regione Calabria 19 marzo 2004, n. 11 (Piano Regionale per la Salute 2004/2006), promosso dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra C.S. B. e l'Azienda sanitaria provinciale di Crotone e altri, con ordinanza del 18 ottobre 2021, iscritta al n. 1 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione della Regione Calabria e di C.S. B.;

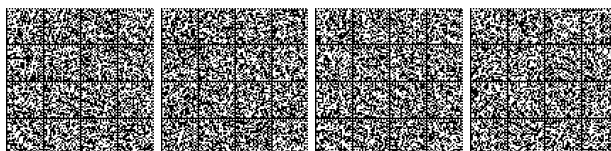
udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2023 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Marco Marazza per C.S. B. e Franceschina Talarico per la Regione Calabria;

deliberato nella camera di consiglio del 10 gennaio 2023.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 18 ottobre 2021 (reg. ord. n. 1 del 2022), la Corte di cassazione, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 5, secondo periodo, della legge della Regione Calabria 19 marzo 2004, n. 11 (Piano Regionale per la Salute 2004/2006), il quale stabilisce che gli incarichi di direttore sanitario e di direttore amministrativo delle aziende del servizio sanitario regionale «hanno comunque termine ed i relativi rapporti di lavoro sono risolti di diritto, nell'ipotesi di cessazione, per revoca, decadenza, dimissioni o qualsiasi altra causa, del direttore generale».



2.- Il rimettente è investito del ricorso con il quale il direttore amministrativo di un'azienda sanitaria calabrese ha impugnato la sentenza d'appello che, per quanto qui interessa, ha ritenuto la legittimità della decadenza del direttore generale e della risoluzione di diritto del rapporto di lavoro del medesimo direttore amministrativo che ne è conseguita in forza della disposizione denunciata.

2.1.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo*, ritenuti preliminarmente inammissibili i motivi di gravame concernenti la decadenza del direttore generale, osserva che la decisione sulle domande in merito alla suddetta risoluzione dipende dall'applicazione della norma censurata, sulla cui asserita illegittimità costituzionale è basato uno dei motivi di ricorso: da tale norma è, infatti, derivata la risoluzione medesima e su di essa il giudice d'appello ha fondato il rigetto delle pretese azionate in giudizio.

Pertanto, aggiunge il rimettente, se l'art. 15, comma 5, secondo periodo, della legge reg. Calabria n. 11 del 2004 fosse caducato, la risoluzione oggetto della controversia non sarebbe consentita da alcuna norma.

2.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* dubita della compatibilità della norma denunciata con gli artt. 97, secondo comma, e 98, primo comma, della Costituzione, per ragioni che rinviene nella giurisprudenza costituzionale.

Premette il rimettente che con la sentenza n. 233 del 2006 questa Corte ha escluso la violazione dell'art. 97 Cost. ad opera dell'art. 14, comma 3, della legge della Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13 - recante «Provvedimento generale, recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di assestamento di bilancio per l'anno 2005 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)» - nella parte in cui prevede la decadenza dei direttori amministrativi e sanitari delle aziende ospedaliere e delle aziende sanitarie locali in concomitanza con la nomina dei direttori generali delle aziende medesime.

Nell'occasione, infatti, questa Corte ha osservato che il citato art. 14, comma 3, è funzionale ad assicurare il principio del buon andamento dell'azione amministrativa, giacché non regola un rapporto fiduciario tra l'organo politico che conferisce l'incarico e colui che lo riceve, non prevedendo quindi un meccanismo di spoils system, ma riguarda l'organizzazione amministrativa sanitaria, mirando a garantire la consonanza d'impostazione gestionale fra il direttore generale, da un lato, e quello amministrativo e sanitario, dall'altro.

Ad avviso del rimettente, tuttavia, i principi successivamente enunciati da questa Corte condurrebbero a ritenere costituzionalmente illegittima la norma oggetto dell'odierno scrutinio.

Nelle sentenze n. 228 del 2011 e n. 224 del 2010, infatti, questa Corte, alla luce dell'orientamento nel frattempo consolidatosi in tema di spoils system (sono citate le sentenze n. 34 del 2010, n. 351 e n. 161 del 2008, n. 104 e n. 103 del 2007), avrebbe affermato che sarebbero lesive dell'art. 97 Cost. disposizioni recanti meccanismi di decadenza automatica relativi ai rapporti, non solo tra organi politici e amministrativi, ma anche tra gli stessi organi amministrativi, se concernenti figure dirigenziali non apicali, ovvero titolari di uffici per la cui scelta l'ordinamento non attribuisce rilievo, esclusivo o prevalente, al criterio della personale adesione del nominato all'orientamento politico del soggetto conferente: anche in queste ipotesi, infatti, l'automatismo della decadenza contrasterebbe con il principio del buon andamento, pregiudicando la continuità dell'azione amministrativa e privando il soggetto dichiarato decaduto delle garanzie del giusto procedimento, nell'ambito del quale accertare i risultati conseguiti nello svolgimento dell'incarico.

Di qui la declaratoria di illegittimità costituzionale di norme regionali che disponevano la cessazione dall'incarico del direttore amministrativo e di quello sanitario a seguito della nomina del nuovo direttore generale.

A parere del rimettente, anche la norma sospettata, che lega la risoluzione di diritto alla cessazione dall'incarico del direttore generale, si porrebbe in contrasto con i suddetti principi.

Infatti, una volta sorto, a seguito della scelta, pur ampiamente discrezionale, del direttore generale, il rapporto di lavoro con il direttore amministrativo e con quello sanitario, verrebbero in rilievo sia l'esigenza di assicurare la continuità dell'espletamento delle funzioni conferite loro, sia quella di ancorare l'interruzione del rapporto stesso - contrariamente a quanto previsto dalla disposizione censurata - alla sussistenza di ragioni, da valutare con le garanzie del giusto procedimento, legate alle relative modalità di svolgimento.

Il denunciato meccanismo di risoluzione automatica risulterebbe lesivo anche dell'art. 98, primo comma, Cost., che impone ai pubblici impiegati un dovere di neutralità.

3.- Si è costituita in giudizio la Regione Calabria, parte nel giudizio *a quo*, eccependo l'inammissibilità delle questioni sollevate per difetto di rilevanza e sostenendo, comunque, la loro non fondatezza.

3.1.- L'eccezione di inammissibilità è basata sull'affermazione del rimettente che, se la norma ora in esame fosse espunta dall'ordinamento, la risoluzione di diritto del rapporto oggetto del processo principale, in ogni caso, non sarebbe consentita da altre disposizioni.





Secondo la difesa regionale occorrerebbe infatti considerare che: *a)* la detta modalità di risoluzione sarebbe stata prevista in un'apposita clausola del contratto sottoscritto dal ricorrente nel processo principale, che avrebbe quindi «prodotto e ormai esaurito i propri effetti», a prescindere della disciplina legislativa censurata; *b)* la norma oggetto di doglianza avrebbe «trovato conferma» nel sopra citato art. 14, comma 3, della legge reg. Calabria n. 13 del 2005; *c)* ai sensi dell'art. 3-*bis*, comma 8, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), i contratti stipulati dai direttori sanitari e amministrativi delle aziende sanitarie sarebbero riconducibili ai contratti d'opera di cui agli artt. 2222 e seguenti del codice civile, sicché, anche in assenza di una specifica normativa regionale, la fattispecie oggetto del giudizio *a quo* risulterebbe disciplinata da tali norme codicistiche.

3.2.- Nel merito, le questioni sarebbero destituite di fondamento.

Al riguardo, la Regione osserva che la norma denunciata - introdotta in attuazione del citato art. 3-*bis*, comma 8, che demanda alle regioni la disciplina delle cause di risoluzione del rapporto con i direttori amministrativi e sanitari - si prefiggerebbe di assicurare la permanenza del vincolo fiduciario tra il direttore generale e i suoi più stretti collaboratori al fine di realizzare un «programma gestionale comune»: in questa prospettiva, pertanto, essa, diversamente da quanto sostenuto dal rimettente, garantirebbe proprio il canone del buon andamento, come del resto affermato da questa Corte nella sentenza n. 233 del 2006.

La norma censurata non riguarderebbe, dunque, i rapporti tra la politica e l'amministrazione, ma esclusivamente un legame intercorrente tra organi amministrativi diretto ad assicurare, nella logica del principio *simul stabunt, simul cadent*, la consonanza di gestione tra essi.

D'altra parte, precisa sul punto la difesa regionale, l'art. 3, comma 1-*quinquies*, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabilisce che i direttori amministrativi e sanitari partecipano, unitamente al direttore generale, alla direzione dell'azienda e concorrono alla formazione delle decisioni della direzione generale, ciò che richiederebbe necessariamente un'azione coordinata dei tre direttori al fine del raggiungimento degli obiettivi aziendali.

I rilievi che precedono determinerebbero, in definitiva, la non fondatezza della questione sollevata in riferimento all'art. 97, secondo comma, Cost.

Anche la censura di violazione dell'art. 98, primo comma, Cost. sarebbe priva di pregio, poiché, come detto, la norma sospettata non inciderebbe sul rapporto degli organi amministrativi con la politica.

4.- Si è costituito in giudizio il ricorrente nel processo principale, chiedendo la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 5, secondo periodo, della legge reg. Calabria n. 11 del 2004.

Questi, premesso, in ordine alla rilevanza delle questioni, che la definizione del giudizio *a quo* dipenderebbe dall'applicazione di tale norma, nel merito sostiene che questa Corte avrebbe ritenuto compatibili con l'art. 97 Cost. meccanismi di decadenza analoghi a quello oggetto di censura solo se concernenti i titolari di uffici di diretta collaborazione con gli organi di governo o figure apicali: ipotesi, queste, che non ricorrerebbero nella specie.

4.1.- In prossimità dell'udienza, la parte privata ha depositato una memoria illustrativa con cui ha insistito nelle conclusioni già rassegnate e ha replicato all'eccezione di inammissibilità sollevata ex adverso, al riguardo osservando, tra l'altro, che nel contratto individuale da essa sottoscritto non sarebbe stata trasfusa la clausola evocata dalla difesa regionale.

### *Considerato in diritto*

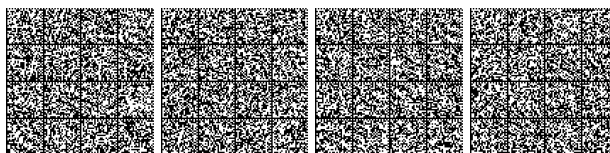
1.- Con ordinanza del 18 ottobre 2021 (reg. ord. n. 1 del 2022), la Corte di cassazione, sezione lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 5, secondo periodo, della legge reg. Calabria n. 11 del 2004.

La disposizione censurata stabilisce che gli incarichi di direttore sanitario e di direttore amministrativo delle aziende sanitarie regionali «hanno comunque termine ed i relativi rapporti di lavoro sono risolti di diritto, nell'ipotesi di cessazione, per revoca, decadenza, dimissioni o qualsiasi altra causa, del direttore generale».

Ad avviso del giudice *a quo*, questa norma lederebbe il principio del buon andamento di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., poiché pregiudicherebbe l'esigenza di assicurare con continuità l'espletamento delle funzioni affidate al direttore sanitario e a quello amministrativo, ancorando l'interruzione anticipata dei relativi rapporti alla cessazione del direttore generale e dunque prescindendo dalla sussistenza di ragioni, da valutare con le garanzie del giusto procedimento, legate alle concrete modalità di svolgimento degli incarichi.

Il denunciato meccanismo di sostanziale decadenza automatica violerebbe, inoltre, l'art. 98, primo comma, Cost., che impone ai pubblici impiegati un dovere di neutralità.

2.- Deve essere preliminarmente esaminata l'eccezione d'inammissibilità sollevata dalla Regione Calabria.



Le questioni sarebbero, infatti, irrilevanti, perché il rimettente non avrebbe considerato: *a)* che la risoluzione di diritto del rapporto *de quo* sarebbe stata prevista anche in un'apposita clausola del contratto sottoscritto dal ricorrente nel processo principale, la quale avrebbe «prodotto e ormai esaurito i propri effetti», a prescindere dalla norma denunciata; *b)* che, analogamente a quanto stabilito dalla norma censurata, anche l'art. 14, comma 3, della legge reg. Calabria n. 13 del 2005 disporrebbe la decadenza dagli incarichi del direttore sanitario e di quello amministrativo, sebbene in caso di nomina del nuovo direttore generale; *c)* che i contratti del direttore sanitario e di quello amministrativo sarebbero regolati dalle norme del codice civile sui contratti di prestazione d'opera, sicché, se pure la disposizione censurata fosse espunta dall'ordinamento, la fattispecie oggetto del giudizio *a quo* sarebbe disciplinata da tali norme codicistiche.

2.1.- L'eccezione non è suscettibile di accoglimento, sotto alcuno dei profili in cui è articolata.

2.1.1.- I descritti rilievi della difesa regionale non possono, infatti, essere condivisi, dal momento che: *a)* dell'ipotizzata clausola contrattuale, il cui specifico contenuto non è stato, in ogni caso, descritto dalla Regione, non vi è cenno nell'ordinanza di rimessione, né la difesa regionale ha dedotto che essa appartenesse al *thema decidendum* devoluto al rimettente; *b)* la decadenza di cui all'art. 14, comma 3, della legge reg. Calabria n. 13 del 2005 è legata alla nomina del nuovo direttore generale, sicché si è al cospetto di una fattispecie distinta dalla risoluzione di diritto che ha dato origine al giudizio *a quo*; *c)* la Regione non ha indicato quale delle richiamate norme del codice civile disciplinerebbe tale risoluzione e comunque - se pure si volesse ritenere che intendesse fare riferimento all'art. 2227 cod. civ., che attribuisce al committente la facoltà di recesso ad nutum nei contratti di prestazione d'opera - non ha dedotto di aver fatto ricorso a tale facoltà dopo la risoluzione medesima (ciò che, a tacer d'ogni altra considerazione, si risolverebbe peraltro in un *posterius* che non inciderebbe sul giudizio di rilevanza).

2.1.2.- Del resto, nell'ordinanza di rimessione è chiaramente spiegato che la risoluzione di diritto del rapporto con il direttore amministrativo oggetto del processo principale è conseguita alla decadenza del direttore generale per effetto della norma denunciata; è in forza di quest'ultima, inoltre, che la sentenza d'appello impugnata con ricorso per cassazione ha disatteso le pretese azionate dal direttore amministrativo; infine, è proprio sull'asserita illegittimità costituzionale della medesima norma che si è fondato uno dei motivi di gravame.

Poiché gli ulteriori motivi di censura della sentenza impugnata sono stati dichiarati inammissibili, è evidente che il rimettente deve fare applicazione della disposizione sospettata e che l'esito dell'odierno incidente di legittimità costituzionale influisce sulla sua decisione: tanto è sufficiente a radicare la rilevanza delle questioni sollevate, secondo il costante orientamento di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 193, n. 183, n. 167, n. 143 e n. 139 del 2022).

3.- Nel merito, è fondata la censura di violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost.

Le sentenze n. 228 del 2011 e n. 224 del 2010 hanno puntualizzato le affermazioni della più risalente sentenza n. 233 del 2006, evocata dalla difesa della Regione Calabria, anche con riguardo alla specifica considerazione, in essa contenuta, del principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

In particolare, la richiamata sentenza n. 224 del 2010, anche alla luce dell'evoluzione medio tempore intervenuta nella giurisprudenza costituzionale sui meccanismi di spoils system, ha voluto valorizzare maggiormente, rispetto a quel precedente del 2006, altri profili che ha ritenuto più strettamente connessi al principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Infatti, con riguardo a una normativa della Regione Lazio che prevedeva una regola che legava in modo automatico, secondo il principio simul stabunt, simul cadent, la sorte di una figura non apicale, quale il direttore amministrativo, a quella del direttore generale, ha dato risalto, da un lato, alle «esigenze dell'Amministrazione ospedaliera concernenti l'espletamento con continuità delle funzioni dirigenziali proprie del direttore amministrativo, e, dall'altro lato, alla tutela giudiziaria, costituzionalmente protetta, delle situazioni soggettive dell'interessato, inerenti alla carica».

All'interno di un contesto normativo regionale che oltretutto stabiliva «un particolare *iter* procedimentale di garanzia per il direttore amministrativo», la sentenza in esame ha pertanto ritenuto del tutto ingiustificata, e in fondo anche contraddittoria, l'omessa considerazione delle medesime esigenze da parte della norma censurata, che stabiliva invece un mero meccanismo di decadenza automatica.

Quest'ultimo è stato quindi ritenuto in contrasto con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa sancito dall'art. 97, secondo comma, Cost.

3.1.- Tali conclusioni non possono che essere ribadite anche con riferimento alla norma censurata.

Questa, facendo decorrere la cessazione degli incarichi del direttore amministrativo e di quello sanitario dalla cessazione del vecchio direttore generale, stride, ancor più sotto tale profilo, con l'esigenza di continuità dell'azione amministrativa.

Infatti, in forza della specifica modalità con cui è strutturato il principio simul stabunt, simul cadent dall'art. 15, comma 5, secondo periodo, della legge reg. Calabria n. 11 del 2004, l'ente risulta esposto al rischio di subire un periodo di discontinuità gestionale, in ipotesi anche prolungato, in cui il vacuum finisce addirittura per riguardare tutti i tre i direttori preposti, secondo le loro rispettive competenze, al governo dell'ente stesso.



3.2.- La norma censurata, inoltre, con l'effetto automatico che determina, «non ancora l'interruzione del rapporto di ufficio in corso a ragioni "interne" a tale rapporto» (sentenza n. 224 del 2010), legate alle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore amministrativo e di quello sanitario.

Essa, infatti, pretermette del tutto una fase valutativa dei comportamenti tenuti dall'interessato, in cui al dirigente sia consentita la possibilità di fare valere le proprie ragioni, sulla base dei risultati delle prestazioni rese e delle competenze esercitate in concreto nella gestione dei servizi amministrativi a lui affidati.

L'interruzione automatica del rapporto stabilita dalla norma censurata esclude quindi ogni possibilità di valutazione qualitativa dell'operato del direttore amministrativo e di quello sanitario.

In presenza invece di tale possibilità, il nuovo direttore generale, per fare cessare dall'incarico il direttore amministrativo e quello sanitario, sarebbe tenuto a specificare le ragioni, connesse alle pregresse modalità di svolgimento delle funzioni dirigenziali da parte dell'interessato, «idonee a fare ritenere sussistenti comportamenti di quest'ultimo suscettibili di integrare la violazione delle direttive ricevute o di determinare risultati negativi nei servizi di competenza e giustificare, dunque, il venir meno della necessaria consonanza di impostazione gestionale» (ancora, sentenza n. 228 del 2011).

Anche da questo punto di vista, quindi, l'automatismo della disciplina in discorso, con la mancata previsione di una fase procedurale che faccia dipendere «la decadenza da pregressa responsabilità del dirigente, comporta una vera e propria "discontinuità della gestione"», che, risultando priva di una motivata giustificazione, si pone in contrasto con il principio del buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost. (ancora, sentenza n. 224 del 2010).

3.3.- Sulla scorta delle argomentazioni che precedono, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 5, secondo periodo, della legge reg. Calabria n. 11 del 2004.

Resta assorbita l'ulteriore censura prospettata dal rimettente.

4.- Va, infine, precisato che in situazioni di commissariamento statale del servizio sanitario regionale - quale quello attualmente vigente nella Regione Calabria, di cui questa Corte «ha registrato la straordinaria lunghezza e difficoltà della gestione» (sentenza n. 228 del 2022) - quanto qui affermato, a regime, in ordine all'illegittimità costituzionale dell'automatismo della decadenza degli incarichi dei direttori sanitari e amministrativi non interferisce con la particolare prospettiva in cui, in tali contesti, viene in causa il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, e in particolare con quanto chiarito nella sentenza n. 168 del 2021, per cui il potere sostitutivo, «in situazioni estreme come quella in oggetto, non può essere certo attuato attraverso il mero avvicendamento del vertice, senza considerare l'inefficienza dell'intera struttura sulla quale tale vertice è chiamato a operare in nome dello Stato».

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 5, secondo periodo, della legge della Regione Calabria 19 marzo 2004, n. 11 (Piano Regionale per la Salute 2004/2006).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

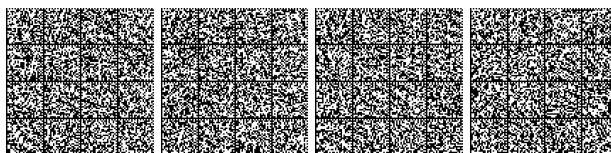
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 febbraio 2023.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 27

*Sentenza 11 gennaio - 23 febbraio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Abruzzo - Differimento al 30 giugno 2022 del termine entro il quale la Giunta regionale è tenuta a proporre al Consiglio regionale lo strumento di pianificazione per l'individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti inidonei all'installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili - Violazione della normativa comunitaria e dei principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale.**

**Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Abruzzo - Novella del regime abilitativo per l'individuazione di aree inidonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili - Riconoscimento del potere di individuazione ai Comuni - Violazione della normativa comunitaria e dei principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Abruzzo 11 gennaio 2022, n. 1, art. 16, modificativo dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8; legge della Regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 5, art. 19, sostitutivo dell'art. 4 della legge della Regione Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8.
- Costituzione, art. 41, 97 e 117, primo e terzo comma; direttiva 2001/77/CE, art. 6; direttiva 2009/28/CE, art. 13; direttiva (UE) 2018/2001, art. 15.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

*Giudici:* 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, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,  
ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 11 gennaio 2022, n. 1 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e ulteriori disposizioni urgenti) e dell'art. 19 della legge della Regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 5 (Disposizioni per l'attuazione del principio di leale collaborazione ed ulteriori disposizioni), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati, rispettivamente, il 14 marzo e il 13 maggio 2022, depositati in cancelleria il 15 marzo e il 17 maggio 2022 e iscritti, rispettivamente, ai numeri 27 e 31 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 17 e 22, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Udita nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2023 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;  
udita l'avvocata dello Stato Maria Vittoria Lumetti per il Presidente del Consiglio dei ministri;  
deliberato nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2023.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso depositato in cancelleria il 15 marzo 2022, iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 11 gennaio 2022, n. 1 (Proroga di termini previsti da dispo-



sizioni legislative e ulteriori disposizioni urgenti), per violazione degli artt. 41, 97, 117, primo comma, della Costituzione - quest'ultimo in relazione: all'art. 6 della direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità; all'art. 13 della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, concernente la promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE; all'art. 15 della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (rifusione) e ai principi espressi dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili» - e dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», espressi dall'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) e dal decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili).

1.1.- L'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2022 modifica l'art. 4, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8 (Esternalizzazione del servizio gestione degli archivi dei Geni Civili regionali e ulteriori disposizioni), sostituendo le parole «31 dicembre 2021» con quelle «30 giugno 2022».

La disposizione impugnata proroga il termine entro il quale la Giunta regionale è chiamata a proporre al Consiglio regionale lo strumento di pianificazione relativo alle aree e ai siti inidonei; in tal modo, prolunga il correlato meccanismo di moratoria. Infatti, ai sensi del comma 1 del citato art. 4 «[n]elle more dell'individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti inidonei all'installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili così come previsto dal decreto ministeriale 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili) sono sospese le installazioni non ancora autorizzate di impianti di produzione di energia eolica di ogni tipologia, le grandi installazioni di fotovoltaico posizionato a terra e di impianti per il trattamento dei rifiuti, inclusi quelli soggetti ad edilizia libera nelle zone agricole caratterizzate da produzioni agro alimentari di qualità [...] e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, al fine di non compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali e del paesaggio rurale».

2.- Il ricorrente osserva che lo stesso art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021, modificato dalla disposizione oggetto delle odierne questioni di legittimità costituzionale, è stato impugnato, nella versione originaria, dinanzi a questa Corte.

Pertanto, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, l'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2022, volto a prorogare il termine previsto dalla citata disposizione, condividerebbe i medesimi profili di illegittimità costituzionale.

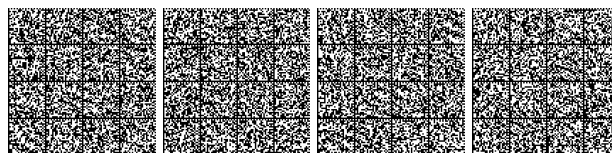
2.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene, dunque, che la disposizione impugnata sia costituzionalmente illegittima, in quanto contrastante con i principi fondamentali della materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. In particolare, sulla scorta della giurisprudenza di questa Corte (vengono richiamate le sentenze n. 224 del 2012, n. 192 del 2011, n. 344 e n. 124 del 2010, n. 282 del 2009), individua tali principi nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, nonché nelle linee guida di cui al comma 10 del citato art. 12, emanate con il d.m. 10 settembre 2010.

L'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2021, nel prorogare la moratoria rispetto all'autorizzazione di impianti di produzione dell'energia da fonti rinnovabili, contrasterebbe con le esigenze di semplificazione, di celerità e di omogeneità sull'intero territorio nazionale delle procedure. Nello specifico violerebbe l'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, che pone quale termine massimo per la conclusione del procedimento unico per l'autorizzazione dei citati impianti quello di novanta giorni, «al netto dei tempi previsti dall'art. 26 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, per il provvedimento di valutazione di impatto ambientale».

2.2.- Il ricorrente sostiene, inoltre, che, poiché la normativa statale evocata alla stregua di parametro interposto è attuativa di previsioni del diritto dell'Unione europea, le disposizioni impuginate violerebbero, al contempo, l'art. 117, primo comma, Cost.

In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri, oltre a richiamare la direttiva 2001/77/CE (il cui art. 6 ha trovato attuazione nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003), segnala, tra le norme europee che si interpongono al parametro costituzionale, l'art. 13 della direttiva 2009/28/CE, secondo cui «[g]li Stati membri prendono [...] le misure appropriate per assicurare che: [...] c) le procedure amministrative siano semplificate e accelerate al livello amministrativo adeguato [...]». La stessa norma risulterebbe poi ripresa dall'art. 15 della direttiva 2018/2001/UE.

In tale quadro, il ricorrente ritiene che la norma si ponga in contrasto non soltanto con la direttiva 2018/2001/UE, ma anche con i principi espressi, in attuazione della medesima, dall'art. 20, commi da 6 a 8, del d.lgs. n. 199 del 2021, emanato sulla base di quanto previsto dalla legge 22 aprile 2021, n. 53 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020).



2.3.- Di seguito, il ricorrente rileva che la norma impugnata cagionerebbe un *vulnus* anche all'art. 41 Cost., «nella misura in cui la sospensione del potere autorizzativo relativo a un'attività non solo consentita, ma anche promossa e incentivata dall'ordinamento nazionale ed europeo, costituirebbe un grave ostacolo all'iniziativa economica nel campo della produzione energetica da fonti rinnovabili».

Al contempo, la difesa statale sostiene che, in violazione dell'art. 97 Cost., la disposizione impugnata determinerebbe una temporanea paralisi della «stessa sede in cui tutti gli interessi coinvolti» dovrebbero «confluire per trovare adeguato contemperamento onde garantire il buon andamento dell'azione amministrativa».

Da ultimo, l'Avvocatura generale dello Stato precisa che, a giustificazione del sacrificio dei citati interessi, non potrebbe addursi la tutela delle aree agricole individuate dalla normativa impugnata, posto che l'art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 387 del 2003, unitamente al paragrafo 17 dell'Allegato 3 alle linee guida, esplicita l'astratta possibilità di ubicare impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in aree agricole (in tale senso il ricorrente fa riferimento anche alla giurisprudenza del Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 22 marzo 2017, n. 1298).

3.- Con ricorso iscritto al n. 31 reg. ric. 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 5 (Disposizioni per l'attuazione del principio di leale collaborazione ed ulteriori disposizioni), per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. - in relazione all'art. 6 della direttiva 2001/77/CE, all'art. 13 della direttiva n. 2009/28/CE e all'art. 15 della direttiva 2018/2001/UE -, dell'art. 117, terzo comma, Cost. - in riferimento ai principi fondamentali della materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», espressi dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e dal d.m. 10 settembre 2010 - e del principio di leale collaborazione.

3.1.- L'impugnato art. 19 sostituisce l'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021, prevedendo, al comma 1, che «[i] Comuni, con deliberazione del Consiglio comunale da adottare entro e non oltre il 31 maggio 2022, possono individuare le zone del territorio comunale inidonee all'installazione degli impianti da fonti rinnovabili limitatamente alle zone agricole caratterizzate da produzioni agro-alimentari di qualità (produzioni biologiche, produzioni D.O.P., I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G., produzioni tradizionali) e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, al fine di non compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione del paesaggio rurale e delle tradizioni agroalimentari locali». Al comma 2, l'art. 4 sostituito dispone che, «[d]ecorso il termine previsto dal comma 1, non possono essere posti limiti ulteriori alla facoltà autorizzatoria della Regione in materia».

4.- Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la norma impugnata sarebbe da ascrivere alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che l'art. 117, terzo comma, Cost. affida alla legislazione concorrente tra Stato e regioni, e violerebbe i principi fondamentali stabiliti con legge statale, che sarebbero «in buona parte contenuti nel decreto legislativo n. 387 del 2003, recante “Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità”».

4.1.- Secondo il ricorrente, i citati principi perseguirebbero un obiettivo di razionalizzazione e di semplificazione delle procedure autorizzative per la costruzione e per l'esercizio degli impianti di produzione di energia alimentati da fonti rinnovabili.

A tal fine sarebbe preordinata la previsione dell'autorizzazione unica che, per espressa indicazione dell'art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 387 del 2003, può riguardare anche «zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici». In tal caso, «nell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale di cui alla legge 5 marzo 2001, n. 57, articoli 7 e 8, nonché del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, art. 14».

Il ricorrente ritiene inoltre che la norma impugnata si ponga in contrasto anche con i principi fondamentali della materia recati dalle linee guida, che costituirebbero «necessaria integrazione delle previsioni contenute nell'art. 12» del d.lgs. n. 387 del 2003 (è richiamata, in tal senso, la sentenza di questa Corte n. 275 del 2012), partecipando della loro natura di principi fondamentali della materia, essendo, «in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria» (è menzionata, in proposito, la sentenza di questa Corte n. 86 del 2019).

In particolare, il punto 17.1 delle linee guida stabilisce che «le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti», sulla base di «un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale». L'individuazione delle aree e dei siti non idonei servirebbe a segnalare, in una prospettiva di accelerazione, «una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione», fermo restando che in quest'ultima sede deve



effettuarsi «la valutazione definitiva e decisiva». Da ultimo, prosegue il ricorrente, il citato Allegato 3 precisa che «[l]’individuazione delle aree non idonee [debba] essere effettuata dalle Regioni con propri provvedimenti tenendo conto dei pertinenti strumenti di pianificazione ambientale, territoriale e paesaggistica».

4.2.- Tanto premesso, il ricorrente ravvisa un evidente contrasto fra la norma impugnata e i principi fondamentali della materia, sopra individuati, che non avrebbero attribuito alcuna «funzione [al] Comune in tema di ubicazione di impianti di energia rinnovabile, anche “delegata” da parte della Regione, con la conseguente esclusione della possibilità per il Comune medesimo di utilizzare lo strumento urbanistico generale al fine di condizionare siffatti profili regolatori». Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, le norme recanti i principi fondamentali della materia demanderebbero «solo ed esclusivamente alla Regione, e non anche ai Comuni, l’individuazione delle aree non idonee all’installazione di impianti da fonti rinnovabili».

Osserva inoltre la difesa statale che «nell’ambito del Piano nazionale integrato per l’energia e il clima (PNIEC)» sarebbe prevista la possibilità di demandare alle regioni, «sulla base di criteri previamente prestabiliti e condivisi, l’individuazione delle aree idonee e non idonee per la localizzazione di impianti da fonti rinnovabili, in coerenza con l’impianto normativo», onde consentire una «condivisione degli obiettivi nazionali con le regioni, da perseguire proprio attraverso la definizione di un quadro regolatorio nazionale». In tale contesto - prosegue il ricorrente - si collocherebbe quanto disposto dal d.lgs. n. 199 del 2021, che all’art. 20 demanda a successivi «decreti del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro della cultura e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata», il compito di dettare i criteri e i principi per l’individuazione delle aree idonee all’installazione della potenza eolica e fotovoltaica indicata nel PNIEC cui devono conformarsi le regioni nell’attività legislativa di individuazione delle aree idonee.

4.3.- Di seguito, il ricorrente lamenta che la norma, in quanto «assunta unilateralmente dalla Regione, al di fuori del percorso condiviso con lo Stato», violerebbe anche il principio di leale collaborazione.

4.4.- Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri ravvisa un contrasto della disposizione censurata con l’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 6 della direttiva 2001/77/CE, all’art. 13 della direttiva 2009/28/CE e all’art. 15 della direttiva 2018/2001/UE.

La difesa statale richiama il percorso di regolamentazione settoriale a carattere eurounitario relativo alla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, il cui obiettivo sarebbe quello di promuovere «il maggior ricorso all’energia da fonti rinnovabili, espressamente collegandolo alla necessità di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, e dunque anche al rispetto del protocollo di Kyoto della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, in una prospettiva di modifica radicale della politica energetica dell’Unione».

La disposizione impugnata - secondo il ricorrente - si porrebbe in sicuro contrasto con la citata disciplina, in quanto formulata in modo da poter finanche «precludere in assoluto la realizzazione degli impianti».

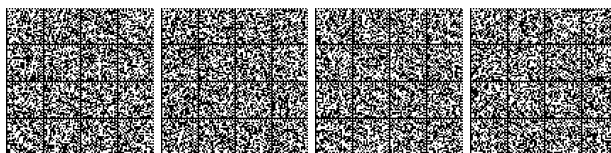
5.- La Regione Abruzzo non si è costituita in giudizio.

6.- All’udienza pubblica del 10 gennaio 2023 l’Avvocatura generale dello Stato ha insistito per l’accoglimento delle conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso depositato il 15 marzo 2022, iscritto al n. 27 reg. ric. 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell’art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2022, per violazione degli artt. 41, 97, 117, primo comma, Cost. - quest’ultimo in relazione all’art. 6 della direttiva 2001/77/CE, all’art. 13 della direttiva 2009/28/CE, all’art. 15 della direttiva 2018/2001/UE e ai principi espressi dal d.lgs. n. 199 del 2021 - e dell’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e al d.m. 10 settembre 2010, in quanto esprimono principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia».

1.1.- L’art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2022 modifica l’art. 4, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021, prorogando dal «31 dicembre 2021» al «30 giugno 2022» il termine entro il quale la Giunta regionale è chiamata a proporre al Consiglio regionale lo strumento di pianificazione contenente l’individuazione delle aree e dei siti inidonei all’installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili, il che determina il prolungamento del correlato meccanismo di moratoria. Infatti, in base al comma 1 del citato art. 4, nelle more dell’individuazione delle aree e dei siti inidonei, «sono sospese le installazioni non ancora autorizzate di impianti di produzione di energia eolica di ogni tipologia, le grandi installazioni di fotovoltaico posizionato a terra e di impianti per il trattamento dei rifiuti, inclusi quelli soggetti



ad edilizia libera nelle zone agricole caratterizzate da produzioni agro alimentari di qualità [...] e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, al fine di non compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali e del paesaggio rurale».

1.2.- Il ricorrente ritiene che la norma impugnata, nell'emendare l'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021 relativamente al dato temporale, condivida i medesimi profili di illegittimità costituzionale che lo avevano indotto a impugnare la precedente disposizione.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, l'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2022 lederebbe, al pari della norma modificata, l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e le relative linee guida, che rilevano quali principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Nel prevedere la proroga della moratoria, che sospende le autorizzazioni per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, la disposizione impugnata violerebbe i citati principi, ispirati a esigenze di celerità, di semplificazione e di uniformità sull'intero territorio nazionale, oltre che di massima diffusione dell'energia da fonti rinnovabili.

Per analoghe ragioni, la norma impugnata contrasterebbe anche con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto andrebbe a sospendere un potere autorizzativo relativo a un'attività non solo consentita, ma anche incentivata e promossa a livello internazionale e sovranazionale, in particolare dalle direttive 2001/77/CE, 2009/28/CE e 2018/2001/UE. In tale quadro, il rimettente ritiene altresì che «la norma regionale censurata si ponga in insanabile contrasto» con le disposizioni recate dall'art. 20, commi da 6 a 8, del «decreto legislativo n. 199/2021 di recepimento della direttiva UE 2018/2001».

Infine, lo stesso art. 16 cagionerebbe un vulnus anche agli artt. 41 e 97 Cost., poiché la moratoria sacrificerebbe, a un tempo, l'interesse del richiedente alla tempestiva disamina dell'istanza, che condiziona la sua scelta imprenditoriale, e la celere valutazione di tutti gli interessi coinvolti a garanzia del «buon andamento dell'azione amministrativa».

2.- Con ricorso iscritto al n. 31 reg. ric. 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge reg. Abruzzo n. 5 del 2022, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. - in relazione all'art. 6 della direttiva 2001/77/CE, all'art. 13 della direttiva 2009/28/CE e all'art. 15 della direttiva 2018/2001/UE -, dell'art. 117, terzo comma, Cost. - in relazione ai principi fondamentali della materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», espressi dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e dal d.m. 10 settembre 2010 - e del principio di leale collaborazione.

2.1.- L'impugnato art. 19, sostituendo interamente l'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021, prevede, al comma 1, che «[i] Comuni, con deliberazione del Consiglio comunale da adottare entro e non oltre il 31 maggio 2022, possono individuare le zone del territorio comunale inidonee all'installazione degli impianti da fonti rinnovabili limitatamente alle zone agricole caratterizzate da produzioni agro-alimentari di qualità [...] e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, al fine di non compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione del paesaggio rurale e delle tradizioni agroalimentari locali». Al comma 2, dispone che, «[d]ecorso il termine previsto dal comma 1, non possono essere posti limiti ulteriori alla facoltà autorizzatoria della Regione in materia».

2.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la norma impugnata violi l'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente ai principi fondamentali espressi dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e dal d.m. 10 settembre 2010, che non avrebbero attribuito alcuna «funzione [al] Comune in tema di ubicazione di impianti di energia rinnovabile».

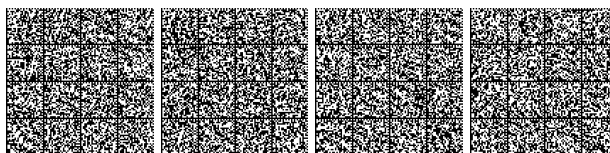
Inoltre, la medesima disposizione impugnata, in quanto formulata in modo da poter «precludere in assoluto la realizzazione degli impianti» di produzione di energia da fonti rinnovabili, contrasterebbe - secondo il ricorrente - sia con i citati principi fondamentali, sia con l'art. 117, primo comma, Cost. Le norme interposte evocate dalla difesa statale sarebbero, infatti, finalizzate alla massima diffusione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Da ultimo, il ricorrente lamenta che la norma, in quanto «assunta unilateralmente dalla Regione, al di fuori del percorso condiviso con lo Stato», violerebbe anche il principio di leale collaborazione.

3.- I ricorsi iscritti al n. 27 e al n. 31 reg. ric. 2022 impugnano due disposizioni che intervengono sulla medesima norma (l'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021), regolano la stessa materia e pongono questioni di legittimità costituzionale fondate su ragioni strettamente collegate.

Si può, pertanto, disporre la riunione dei giudizi, affinché siano definiti con un'unica pronuncia.

4.- In via preliminare va escluso che la complessa sequenza normativa che ha interessato la disciplina regionale impugnata possa aver determinato la cessazione della materia del contendere relativamente al ricorso iscritto al n. 27 reg. ric. 2022.





L'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2022, che ha modificato il termine disposto dall'art. 4, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021, è entrato in vigore il 15 gennaio 2022. L'art. 19 della legge reg. Abruzzo n. 5 del 2022, che ha sostituito il citato art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021, è entrato in vigore il 19 marzo 2022.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, la modifica, intervenuta nel corso del giudizio, della disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale promossa in via principale determina la cessazione della materia del contendere quando è dato rilevare il carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e la mancata applicazione medio tempore della disposizione impugnata (*ex plurimis*, da ultimo, sentenze n. 240, n. 187, n. 24 e n. 23 del 2022).

Nel caso di specie, nessuna delle due condizioni ricorre. Il carattere satisfattivo della modifica è escluso, fra l'altro, dalla stessa impugnazione della norma sopravvenuta. Quanto alla non applicazione, la norma è rimasta in vigore per circa due mesi e non è dato in alcun modo inferire che non abbia operato il relativo meccanismo sospensivo.

5.- Nel merito le questioni promosse con i ricorsi iscritti al n. 27 e al n. 31 reg. ric. 2022 sono fondate.

Sia l'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2022 sia l'art. 19 della legge reg. Abruzzo n. 5 del 2022 attengono al regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili e violano i principi fondamentali della materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Al contempo, detti principi fondamentali sono attuativi di direttive emanate dall'Unione europea, nel rispetto di impegni assunti a livello internazionale, e le disposizioni impugnate si pongono, pertanto, in contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost.

6.- Occorre precisare innanzitutto che, in attuazione della direttiva 2018/2001/UE, e sulla base dei principi e dei criteri indicati nella legge n. 53 del 2021, è stato emanato il d.lgs. n. 199 del 2021, volto ad «accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili» e a raggiungere gli «obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030», «conformemente al Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima» (art. 1, commi 1, 2 e 3).

6.1.- L'art. 20, comma 1, del citato decreto legislativo dispone che, con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro della cultura e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata, siano stabiliti «principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili».

Quanto alle aree idonee, il comma 4 prevede che «[c]onformemente ai principi e criteri stabiliti dai decreti di cui al comma 1 [...] le Regioni individuano con legge le aree idonee», fermo restando che, «nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1», il comma 8 indica le aree considerate idonee.

In ogni caso, in base al comma 6 dell'art. 20, «[n]elle more dell'individuazione delle aree idonee, non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione».

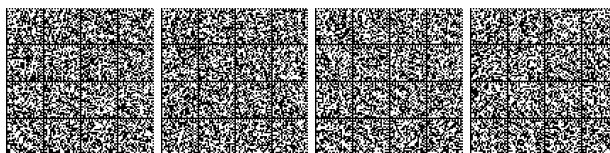
Inoltre, il comma 7 del medesimo articolo chiarisce che «[l]e aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee».

6.2.- In raccordo con l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, l'art. 18, comma 3, del medesimo decreto legislativo stabilisce che, solo «[a] seguito dell'entrata in vigore della disciplina statale e regionale per l'individuazione di superfici e aree idonee ai sensi dell'art. 20, con decreto del Ministero della transizione ecologica, di concerto con il Ministero della cultura, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono aggiornate le linee guida per l'autorizzazione degli impianti a fonti rinnovabili di cui all'articolo 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387».

Il citato *iter* non è stato al momento completato e le linee guida emanate con il d.m. 10 settembre 2010 non sono state ancora aggiornate.

Infine, il comma 2 dell'art. 18 del d.lgs. n. 199 del 2021, sostitutivo dell'art. 4, comma 2, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), indica gli articoli che regolano i «regimi di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti a fonti rinnovabili», deputando a regolare l'autorizzazione unica l'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2011, che a sua volta rimanda all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, come modificato dallo stesso art. 5.

7.- A fronte del richiamato quadro normativo si palesa il contrasto dell'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2022 rispetto a entrambi i parametri costituzionali sopra richiamati (art. 117, primo e terzo comma, Cost.).



7.1.- Innanzitutto, la disposizione impugnata viola i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» desumibili tanto dalla disciplina sull'autorizzazione unica, di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, come modificato dall'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2011 (*ex multis*, sentenze n. 221, n. 216, n. 121, n. 77 e n. 11 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020), quanto dalle relative linee guida, che, «approvate in sede di conferenza unificata, sono espressione della leale collaborazione tra Stato e Regioni [...]» (sentenza n. 77 del 2022)» (sentenza n. 216 del 2022). Le citate linee guida, emanate in base all'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, e - come si è sopra precisato (punto 6.2.) - non ancora aggiornate, sono, per giurisprudenza costante di questa Corte, vincolanti nei confronti delle regioni, in quanto poste a completamento della normativa primaria «in settori squisitamente tecnici» (sentenze n. 121 e n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019, nonché n. 69 del 2018) e connotate dal carattere della inderogabilità a garanzia di una disciplina «uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018)» (sentenza n. 106 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 221, n. 216, n. 77 e n. 11 del 2022, n. 177 e n. 46 del 2021).

I principi fondamentali, sopra richiamati, sono i medesimi rispetto ai quali questa Corte ha già dichiarato, con la sentenza n. 77 del 2022, costituzionalmente illegittimo l'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021, oggetto della modifica introdotta dalla disposizione impugnata. Quest'ultima ha, infatti, prorogato al «30 giugno 2022» il meccanismo regolato dall'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021, che contemplava una sospensione delle procedure di autorizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, relativamente a specifiche zone agricole, nelle more dell'individuazione delle aree e dei siti non idonei all'installazione degli impianti.

Tale moratoria è stata ritenuta da questa Corte confliggente con la previsione di un termine massimo entro il quale concludere il procedimento unico (art. 12, comma 4, ultimo periodo, del d.lgs. n. 387 del 2003, come sostituito dall'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 28 del 2011). In pari tempo è stata reputata contrastante con le funzioni di mera accelerazione e semplificazione del procedimento di autorizzazione unica, che le linee guida assegnano (come espressamente chiarisce il punto 17.1) alla individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti non idonei (sentenza n. 77 del 2022, in linea con le pronunce n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018; di seguito, in senso conforme le sentenze n. 266, n. 216 e n. 121 del 2022). Da ultimo, questa Corte non ha mancato di rammentare che, ai sensi dell'art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 387 del 2003, gli «impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici» (sentenza n. 77 del 2022), fermo restando che, come prevede la norma indicata, «[n]ell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale di cui alla legge 5 marzo 2001, n. 57, articoli 7 e 8, nonché del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, articolo 14» (ancora sentenza n. 77 del 2022).

Ebbene, l'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2022, nel procrastinare il citato meccanismo sospensivo di cui all'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021, condivide i medesimi profili di illegittimità costituzionale, già rilevati nella sentenza n. 77 del 2022, e oltretutto, proprio in ragione della proroga, li acuisce, aggravando il contrasto con l'obiettivo acceleratorio, sotteso ai parametri interposti all'art. 117, terzo comma, Cost.

Da ultimo, non può tacersi che il divieto di prevedere «moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione» viene espressamente ribadito dall'art. 20, comma 6, del d.lgs. n. 199 del 2021, che preclude detti meccanismi «nelle more dell'individuazione delle aree idonee».

7.2.- In pari tempo, l'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2022 collide con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai principi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE, in linea di continuità con quelli fatti propri dalle direttive 2001/77/CE e 2009/28/CE.

L'art. 15, paragrafo 1, della direttiva 2018/2001/UE richiede agli Stati membri di assicurare che le norme nazionali in materia di procedure autorizzative «siano proporzionate e necessarie» e che «siano razionalizzate e accelerate al livello amministrativo adeguato e siano fissati termini prevedibili» (paragrafo 1, lettera a). Analoghe esigenze erano, del resto, già affermate dall'art. 6, paragrafo 1, della direttiva 2001/77/CE, modificata e abrogata dalla direttiva 2009/28/CE, il cui art. 13, paragrafo 1, lettera c), ha ribadito la necessità che le «procedure amministrative siano semplificate e accelerate».

Di conseguenza, l'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2022, nel prorogare un meccanismo di moratoria delle procedure di autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, viola i citati impegni assunti dallo Stato italiano nei confronti dell'Unione europea e a livello internazionale (*infra* punto 8.2).

8.- Di seguito, contrasta con l'art. 117, primo e terzo comma, Cost., anche l'art. 19 della legge reg. Abruzzo n. 5 del 2022, che ha sostituito l'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021.

La disposizione, impugnata con il ricorso iscritto al n. 31 reg. ric. 2022, prevede, al comma 1, che spetta ai comuni il compito di individuare «entro e non oltre il 31 maggio 2022» le aree e i siti non idonei all'installazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, relativamente alle stesse zone cui si riferiva già la norma sostituita.



Al comma 2, stabilisce poi che, «[d]ecorso il termine previsto dal comma 1, non possono essere posti limiti ulteriori alla facoltà autorizzatoria della Regione in materia».

8.1.- Duplice è la ragione di contrasto con i principi fondamentali dettati a livello statale nella materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

8.1.1.- Innanzitutto, il comma 1 della disposizione regionale impugnata viola i principi dettati dal legislatore statale in tema di individuazione delle aree e dei siti non idonei.

Tanto l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 (secondo cui in «attuazione [delle] linee guida, le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti»), quanto il punto 17.1 delle linee guida assegnano alle regioni (e alle province autonome) - e non ai comuni - il compito di individuare le aree non idonee «attraverso un'apposita istruttoria», i cui esiti devono contenere per «ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate». In particolare, spetta alle regioni e alle province autonome - secondo il punto 17.2 delle linee guida - conciliare «le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili attraverso atti di programmazione congruenti con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing)».

La disciplina appena evocata disvela in maniera cristallina che, fermo restando il possibile coinvolgimento dei comuni nella definizione dell'atto di programmazione, la regione non può per legge demandare a essi un compito che le è stato assegnato dai principi statali al fine di garantire, nell'ambito dei singoli territori regionali, il delicato temperamento dei vari interessi implicati e il rispetto dei vincoli imposti alle regioni (e analogamente alle province autonome) per il raggiungimento della quota minima di incremento dell'energia prodotta da fonti rinnovabili.

8.1.2.- A questa prima ragione di contrasto, si aggiunge la doverosa constatazione che l'art. 19, pur non riproducendo testualmente il meccanismo moratorio disposto dal pregresso art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021, a ben vedere accentua i profili di collisione con i principi fondamentali.

Infatti, il comma 2 della disposizione impugnata, nello stabilire che, «[d]ecorso il termine previsto dal comma 1, non possono essere posti limiti ulteriori alla facoltà autorizzatoria della Regione in materia», lascia inferire che l'individuazione delle aree e dei siti non idonei si traduce nella previsione di un limite alla facoltà di autorizzazione, laddove - nella prospettiva statale - serve, viceversa, solo a segnalare, a fini acceleratori e di semplificazione, un probabile esito negativo della procedura autorizzativa.

Anche di recente questa Corte ha ribadito che l'atto di pianificazione opera una «valutazione di “primo livello”», «con finalità acceleratorie» (sentenza n. 77 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 11 del 2022 e n. 177 del 2021), ma non può «creare preclusioni assolute e aprioristiche che inibiscano ogni accertamento in concreto da effettuare in sede autorizzativa (sentenze n. 106 del 2020 e n. 286 del 2019)» (sentenza n. 216 del 2022).

8.2.- La possibilità di prevedere limiti alla facoltà di autorizzare l'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, secondo quanto dispone l'art. 19, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 5 del 2022, si pone, d'altro canto, in aperto contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'obiettivo di garantire la massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, perseguito sia dalla direttiva 2009/28/CE, e già prima da quella 2001/77/CE, sia dalla direttiva 2018/2001/UE.

Simile finalità, riflessa nella disciplina dettata dalle citate direttive in materia di procedure di autorizzazione, certificazione e rilascio delle licenze, viene chiaramente esplicitata dalla direttiva 2018/2001/UE, ove si evidenzia che il «maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili o all'energia rinnovabile costituisce una parte importante [delle] misure necessarie per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e per rispettare gli impegni dell'Unione nel quadro dell'accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici, a seguito della 21a Conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (“accordo di Parigi”)» (considerando n. 2).

Occorre, dunque, ribadire, in linea con numerosi precedenti di questa Corte, la necessità di garantire la «massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili» (sentenza n. 286 del 2019, in senso analogo, *ex multis*, sentenze n. 221, n. 216 e n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011) «nel comune intento “di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra” (sentenza n. 275 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 46 del 2021, n. 237 del 2020, n. 148 del 2019 e n. 85 del 2012), onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici (sentenza n. 77 del 2022)» (sentenze n. 216 e n. 121 del 2022).

9.- In conclusione, l'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2022, impugnato con il ricorso iscritto al n. 27 reg. ric. 2022, e l'art. 19 della legge reg. Abruzzo n. 5 del 2022, impugnato con il ricorso iscritto al n. 31 reg. ric. 2022, sono costituzionalmente illegittimi, in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, Cost.

Sono assorbite le ulteriori censure formulate in ambedue i ricorsi.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 11 gennaio 2022, n. 1 (Pro-r  
roga di termini previsti da disposizioni legislative e ulteriori disposizioni urgenti);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 5 (Dispo-  
sizioni per l'attuazione del principio di leale collaborazione ed ulteriori disposizioni).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 febbraio 2023.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_230027

N. 28

*Ordinanza 10 - 23 febbraio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Incompatibilità del giudice - Riqualficazione giuridica del fatto in sede di udienza preliminare (nel caso di specie: da omicidio volontario aggravato a omicidio stradale) - Conseguente ammissibilità del giudizio abbreviato - Individuazione del giudice competente a celebrare il giudizio abbreviato - Obbligo di pronunciarsi in base all'imputazione riformulata dal giudice dell'udienza preliminare - Denunciata violazione del principio costituzionale e convenzionale di terzietà e imparzialità del giudice, nonché di sottoposizione del giudice soltanto alla legge - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

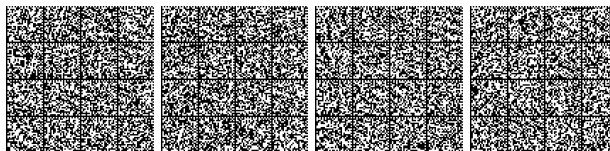
- Codice di procedura penale, art. 429, comma 2-*bis*, in combinato disposto con l'art. 458 del medesimo codice; art. 34.
- Costituzione, artt. 101, secondo comma, 111, secondo e sesto comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 1.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

*Giudici :* Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,  
ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 429, comma 2-bis, del codice di procedura penale, in combinato disposto con l'art. 458 del medesimo codice, e dell'art. 34 cod. proc. pen., promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Bologna nel procedimento penale a carico di R.G. C., con ordinanza del 2 dicembre 2021, iscritta al n. 55 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2022.

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

udito nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2023 il Giudice relatore Francesco Viganò;

deliberato nella camera di consiglio del 10 febbraio 2023.

Ritenuto che, con ordinanza del 2 dicembre 2021 (r.o. n. 55 del 2022), il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Bologna ha sollevato - in riferimento agli artt. 101, secondo comma, 111, secondo e sesto comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 429, comma 2-bis, del codice di procedura penale, in combinato disposto con l'art. 458 del medesimo codice, «nella parte in cui consente che a celebrare il giudizio abbreviato sia un giudice che, per limiti funzionali, non può ritenersi “terzo e imparziale” e in quanto “non soggetto soltanto alla legge”»;

che il giudice *a quo* ha altresì censurato l'art. 34 cod. proc. pen., «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a partecipare al giudizio abbreviato del giudice individuato a norma della disposizione di cui all'art. 458 c.p.p., che per le limitazioni derivanti dall'art. 438 co. 1 bis c.p.p. e per l'impossibilità di fare applicazione dell'art. 521 c.p.p. non può essere considerato “terzo e imparziale”», denunziandone il contrasto con gli artt. 111, secondo e sesto comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU;

che il rimettente si trova a celebrare un giudizio abbreviato nei confronti di R.G. C.;

che - espone il giudice *a quo* - nei confronti dell'imputato il pubblico ministero aveva originariamente chiesto il rinvio a giudizio per omicidio volontario aggravato ai sensi degli artt. 575 e 577, primo comma, numero 4), del codice penale, in relazione all'art. 61, numero 1), cod. pen., per avere volontariamente cagionato la morte di R. N. investendolo con un autotreno: ipotesi delittuosa per la quale l'art. 438, comma 1-bis, cod. proc. pen. preclude il giudizio abbreviato;

che in esito all'udienza preliminare, nel decreto che dispone il giudizio, il GUP aveva riqualificato il fatto in omicidio stradale (art. 589-bis cod. pen.), fattispecie di reato per cui è invece consentita la celebrazione del giudizio abbreviato;

che, conseguentemente, l'imputato aveva chiesto il giudizio abbreviato ai sensi del combinato disposto degli artt. 429, comma 2-bis, e 458 cod. proc. pen., poi ammesso dal giudice rimettente;

che, ad avviso del giudice *a quo*, il giudizio abbreviato instaurato in forza delle menzionate disposizioni si differenzierebbe dal giudizio abbreviato “ordinario”, in quanto celebrato non «sulla pretesa punitiva fatta valere nel processo attraverso l'azione intrapresa dal Pubblico Ministero, bensì su un titolo di reato che è individuato dal precedente GUP», con una riqualificazione del fatto «autoritativa» e contenuta in un provvedimento - il decreto che dispone il giudizio - insuscettibile di impugnazione, riqualificazione peraltro che il giudice competente a giudicare con rito abbreviato si troverebbe a subire «per vincolo funzionale», e che comunque egli non potrebbe smentire, quanto meno in peius;

che, pertanto, in questa situazione «il perimetro del giudizio del giudice dell'abbreviato» sarebbe «predeterminato dalla valutazione operata nella precedente fase processuale», essendogli in particolare preclusa, nel caso concreto, la riqualificazione del fatto oggetto di imputazione in quello di omicidio volontario;

che, d'altra parte, non sarebbe qui possibile proporre conflitto ai sensi dell'art. 28, comma 2, cod. proc. pen.;

che, prosegue il rimettente, l'art. 521, comma 2, cod. proc. pen. impone al giudice di disporre la restituzione degli atti al pubblico ministero, ove accerti che il fatto è diverso da come descritto nel decreto che dispone il giudizio;

che tale disposizione, pur se in via generale applicabile anche nel giudizio abbreviato, non lo sarebbe nell'ipotesi speciale prevista dal combinato disposto degli artt. 429, comma 2-bis, e 458 cod. proc. pen., ove al giudice sarebbe precluso «determinarsi in maniera autonoma rispetto all'imputazione come cristallizzata dal giudice dell'udienza preliminare», non essendo in particolare ammissibile «un'indebita regressione avendo il Pubblico ministero correttamente già esercitato l'azione penale per il più grave reato», anche perché «un nuovo esercizio dell'azione penale e una nuova celebrazione dell'udienza preliminare, con la reiterazione di una medesima scansione procedimentale, già svolta, che potrebbe ripetersi senza soluzione di continuità, potrebbe determinare il verificarsi di una stasi processuale non altrimenti superabile»;



che da tale situazione discenderebbe una lesione dell'art. 111, secondo e sesto comma, Cost., e - per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost. - dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU, i quali sanciscono i principi di terzietà e imparzialità del giudice;

che le garanzie in parola - le quali trovano attuazione, nell'ordinamento italiano, nella disciplina dell'incompatibilità determinata da atti compiuti nel procedimento di cui all'art. 34 cod. proc. pen. - sarebbero qui vulnerate, in quanto il giudice che celebra il giudizio abbreviato a seguito della riqualificazione del fatto in sede di udienza preliminare «“eredita” un vincolo o limite funzionale della decisione assunta dal giudice che l'ha preceduto» in ordine alla definizione giuridica del fatto, che non potrebbe essere mutata, ostandovi il disposto dell'art. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., il quale preclude la celebrazione del rito abbreviato per i reati puniti con l'ergastolo;

che si produrrebbe conseguentemente una situazione di incompatibilità a giudicare, per «mancanza “funzionale” di terzietà e indipendenza», in quanto «l'individuazione del giudice del giudizio abbreviato, in conseguenza dell'applicazione dell'art. 458 c.p.p., il potere di partecipare al giudizio (come fonte della capacità di definire il giudizio di merito) e il perimetro del giudizio abbreviato (come facoltà/poteri esercitabili a fronte del limite posto dall'art. 438, comma 1-*bis* c.p.p.)» deriverebbero qui «dalla valutazione di merito operata dal giudice dell'udienza preliminare, ex art. 429, comma 2-*bis* c.p.p. e dal disposto normativo che prevede che “si applicano le disposizioni di cui all'art. 458 c.p.p.”»;

che il giudice del giudizio abbreviato instaurato a norma degli artt. 429, comma 2-*bis*, e 458 cod. pen. verserebbe «nella medesima situazione “astratta” di “incompatibilità”, pacificamente sussistente in capo al G.U.P. che ha disposto il rinvio a giudizio, riqualificato il fatto oggetto di contestazione e consentito l'accesso al rito»;

che, invero, se a norma dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., «non può partecipare al giudizio il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare o ha disposto il giudizio immediato», non potrebbe essere considerato terzo e imparziale «un giudice che [...] è funzionalmente vincolato, cioè sottoposto alla valutazione fatta da chi l'ha preceduto»;

che, nel caso di specie, il giudice del giudizio abbreviato sarebbe condizionato dalla «forza della prevenzione» - ossia la «naturale tendenza a confermare una decisione già presa o a mantenere un atteggiamento già assunto» (è citata la sentenza n. 224 del 2001 di questa Corte) - derivante dalle valutazioni già compiute dal giudice dell'udienza preliminare;

che, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, il principio di imparzialità risulterebbe violato ogni qualvolta le attività poste in essere anteriormente dal giudice, nella stessa o in altra fase processuale, siano tali da comportare una sostanziale anticipazione del giudizio, sia per l'estensione dei poteri affidatigli, sia per l'approfondita conoscenza degli elementi di prova su cui poi sarà chiamato a rendere la decisione di merito (sono richiamate le sentenze della Corte EDU 15 gennaio 2015, Dragojević contro Croazia; 11 luglio 2013, Rudnichenko contro Ucraina; 25 luglio 2000, Tierce e altri contro San Marino; 26 ottobre 1984, De Cubber contro Belgio);

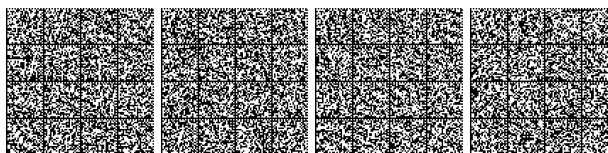
che tali principi dovrebbero applicarsi «anche nel caso in cui il giudizio si incardini avanti a un giudice che, derivando il suo potere dalle valutazioni di merito eseguite dal giudicante che l'ha preceduto, subisca, per effetto di quelle e della previsione di cui all'art. 438, comma 1-*bis* c.p.p., una limitazione dei poteri esercitabili»;

che l'art. 429, comma 2-*bis*, cod. proc. pen, nella parte in cui dichiara applicabile l'art. 458 cod. proc. pen., «tenuto conto del disposto» dell'art. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., «produce l'individuazione di un giudice naturale che versa in una “incompatibilità” funzionale e, come tale, non può/deve partecipare al giudizio», pena la violazione dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU;

che, infine, sarebbe violato il principio di soggezione del giudice soltanto alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.), poiché «attraverso l'esercizio del potere di riqualificazione attuato dal giudice dell'udienza preliminare ai sensi dell'art. 429 comma 2-*bis* c.p.p. si determina in capo al giudice del rito abbreviato un vincolo che non deriva (o quantomeno non soltanto) dalla legge, bensì dall'esercizio stesso di tale potere», con conseguente, inammissibile compressione del libero convincimento;

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

che l'interveniente evidenzia l'improprietà del richiamo alla sentenza n. 224 del 2001 di questa Corte - la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva l'incompatibilità alla funzione di giudice dell'udienza preliminare del giudice che abbia pronunciato o concorso a pronunciare sentenza, poi annullata, nei confronti del medesimo imputato e per lo stesso fatto -, atteso che tale pronuncia riguarderebbe la situazione del medesimo giudice-persona fisica che, trovandosi a conoscere nuovamente degli stessi fatti in precedenza scrutinati, «non è portat[ore] di quella serenità, imparzialità e terzietà postulata dall'art. 111 della Costituzione e dall'art. 6, paragrafo 1 della CEDU poiché indott[o], naturalmente, ad un approccio conservativo della decisione precedentemente assunta da se medesim[o]»;



che tale «forza di prevenzione» non potrebbe all'evidenza sussistere ove la decisione da adottare sia affidata, come avvenuto nel caso in esame, ad altro giudice-persona fisica, sicché il richiamo alla giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 34 cod. proc. pen. sarebbe inconferente;

che d'altra parte, ove l'assunto del giudice *a quo* fosse fondato, «non vi sarebbe alcun giudice avanti al quale incardinare il procedimento», dal momento che la «mancanza di serenità, terzietà e imparzialità paventata dal giudice bolognese, ben potrebbe essere, allo stesso modo, percepita dalla totalità della magistratura»;

che, contrariamente a quanto sostenuto dal rimettente, non sarebbe a questi preclusa né la possibilità di applicare l'art. 521, comma 2, cod. proc. pen. - ordinando la restituzione degli atti al pubblico ministero in caso di accertamento della diversità del fatto per cui si procede da quello descritto nel decreto che dispone il giudizio - né quella di attribuire al fatto una diversa qualificazione giuridica; attività, quest'ultima, che si risolverebbe semplicemente nella corretta applicazione della legge, consentita e doverosa (è citata Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 20 dicembre 2007-1° febbraio 2008, n. 5307).

Considerato che il rimettente ha sollevato questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 429, comma 2-bis, e 458 cod. proc. pen., e dunque della disciplina che lo individua quale giudice competente per il giudizio abbreviato a carico dell'imputato, ritenendo che essa confligga con i principi della terzietà e imparzialità del giudice, di cui agli artt. 111, secondo e sesto comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, nonché con il principio di soggezione del giudice soltanto alla legge di cui all'art. 101, secondo comma, Cost. «nella parte in cui consente che a celebrare il giudizio abbreviato sia un giudice che, per limiti funzionali, non può ritenersi “terzo e imparziale” e in quanto “non soggetto soltanto alla legge”»;

che lo stesso rimettente ha sollevato, inoltre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 cod. proc. pen., per contrasto con il medesimo principio di terzietà e imparzialità del giudice, «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a partecipare al giudizio abbreviato del giudice individuato a norma della disposizione di cui all'art. 458 c.p.p., che per le limitazioni derivanti dall'art. 438, co. 1 bis c.p.p. e per l'impossibilità di fare applicazione dell'art. 521 c.p.p., non può essere considerato “terzo e imparziale”»;

che, in sostanza, il giudice *a quo* - investito del giudizio abbreviato a carico di un imputato rinviato a giudizio, in esito all'udienza preliminare, per il delitto di omicidio stradale - si duole di non potere diversamente qualificare il fatto rispetto alla configurazione ad esso attribuita dal GUP nel decreto che dispone il giudizio, e in particolare di non poter riquificarlo nel delitto di omicidio volontario, stante l'affermata vincolatività della statuizione del GUP sul punto;

che, d'altra parte, secondo il rimettente, nel giudizio abbreviato richiesto dall'imputato ai sensi del combinato disposto degli artt. 429, comma 2-bis, e 458 cod. proc. pen. non sarebbe applicabile l'art. 521, comma 2, cod. proc. pen., dal momento che la regressione degli atti alla fase delle indagini preliminari comporterebbe una mera reiterazione di scansioni processuali già svolte, con conseguente rischio che si verifichi una stasi processuale insuperabile;

che tale situazione determinerebbe un vulnus al principio di terzietà e imparzialità del giudice, nonché al principio di soggezione del giudice soltanto alla legge;

che, preliminarmente, occorre rilevare che una delle disposizioni censurate, l'art. 429, comma 2-bis, cod. proc. pen. è stata abrogata dall'art. 98, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), entrato in vigore il 30 dicembre 2022;

che tale abrogazione, come chiarito dalla relazione illustrativa al decreto legislativo, è correlata all'introduzione del nuovo comma 1-bis dell'art. 423 cod. proc. pen., che prevede il potere del GUP di invitare il pubblico ministero a operare le necessarie modificazioni dell'originaria imputazione alla luce delle risultanze dell'udienza preliminare, dovendo poi lo stesso GUP restituire gli atti al pubblico ministero ove quest'ultimo non vi provveda: ciò che esclude, per il futuro, la possibilità che il GUP possa disporre direttamente il giudizio sulla base di un'imputazione diversa da quella originariamente formulata dal pubblico ministero;

che, tuttavia, non è necessario restituire gli atti al giudice *a quo* perché valuti la persistente rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni alla luce del citato *ius superveniens*, dal momento che - in forza del principio generale *tempus regit actum*, vigente in materia processuale - il giudizio *a quo* è già stato incardinato avanti al rimettente in base alla disposizione censurata, che era in vigore al momento di emissione del decreto del GUP che ha disposto il giudizio, sicché la modifica normativa intervenuta non può spiegare alcun effetto nel giudizio medesimo;

che le questioni sollevate sono, nondimeno, manifestamente inammissibili, per un duplice ordine di ragioni;

che, in primo luogo, risulta del tutto oscuro quale sia il risultato cui il rimettente aspira, in conseguenza dell'auspicata dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni oggetto del dubbio di legittimità costituzionale;



che, infatti, tali disposizioni sono censurate nella parte in cui consentono che il giudizio abbreviato introdotto in forza del combinato disposto degli artt. 429, comma 2-*bis*, e 458 cod. proc. pen. sia celebrato da un giudice che non potrebbe dirsi terzo e imparziale, né soggetto soltanto alla legge - in quanto vincolato alla decisione del precedente GUP cristallizzata nel decreto che dispone il giudizio -, e che non potrebbe, allo stato, dichiararsi incompatibile ai sensi dell'art. 34 cod. proc. pen.;

che, tuttavia, il rimettente non illustra in alcun modo quale altro giudice, non soggetto a tale vincolo (e naturalmente diverso dal GUP che ha disposto il rinvio a giudizio dell'imputato, il quale dal canto suo sarebbe certamente incompatibile ai sensi dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen.), dovrebbe essere competente a giudicare in suo luogo;

che, d'altra parte, il rimettente neppure aspira a una pronuncia di questa Corte che gli consenta di sottrarsi al preteso vincolo alla propria potestas iudicandi determinato dal decreto che dispone il giudizio, e di giudicare così egli stesso della responsabilità dell'imputato qualificando il fatto in maniera diversa da come risulta dal decreto che dispone il giudizio, dal momento che il secondo petitum mira, invece, inequivocabilmente a una pronuncia che gli consenta di dichiararsi incompatibile a giudicare della responsabilità penale dell'imputato;

che, in conseguenza, le questioni sollevate - esaminate nel loro complesso - sfociano in petita oscuri e contraddittori, e già per tale motivo debbono essere considerate manifestamente inammissibili (*ex multis*, sentenze n. 20 del 2022 e n. 168 del 2021, nonché ordinanza n. 107 del 2022);

che, anche a prescindere da tale rilievo, i parametri costituzionali e convenzionali evocati a sostegno delle censure sono *ictu oculi* inconferenti rispetto ai pretesi vulnera, così come argomentati nella motivazione dell'ordinanza di rimessione;

che, infatti, il principio di terzietà e imparzialità del giudice, sancito nell'ordinamento interno dall'art. 111, secondo comma, Cost. e nel diritto internazionale, tra l'altro, dall'art. 6, paragrafo 1, CEDU, esclude che possa giudicare di una controversia un giudice che abbia un interesse proprio nella causa (sentenza n. 155 del 1996), ovvero che abbia già precedentemente svolto funzioni decisorie nella stessa causa: preclusione, quest'ultima, finalizzata a «evitare che la decisione sul merito della causa possa essere o apparire condizionata dalla forza della prevenzione - ossia dalla naturale tendenza a confermare una decisione già presa o a mantenere un atteggiamento già assunto - scaturente da valutazioni cui il giudice sia stato precedentemente chiamato in ordine alla medesima res iudicanda» (sentenza n. 64 del 2022 e numerosi precedenti ivi richiamati);

che tale principio non è, per contro, mai stato evocato - né dalla giurisprudenza di questa Corte, né da quella della Corte EDU - in relazione ad allegati vincoli alla potestas decidendi derivanti dalle decisioni di altri giudici intervenuti nella medesima causa;

che - anche a supporre che tali ipotizzati vincoli effettivamente sussistano nel processo *a quo* - nemmeno il principio della soggezione soltanto alla legge, sancito dall'art. 101, secondo comma, Cost., appare congruo rispetto alla sostanza del *vulnus* lamentato;

che, in effetti, tale disposizione - unitamente al complesso di quelle collocate nella Sezione I del Titolo IV della Parte II della Costituzione - è posta, tra l'altro, a presidio del principio dell'indipendenza (cosiddetta "esterna") del giudice da ogni altro potere dello Stato, così come della sua indipendenza (cosiddetta "interna") da tutti gli altri giudici, dai quali si distingue soltanto per diversità di funzioni ma rispetto ai quali non si trova in vincolo di soggezione gerarchica;

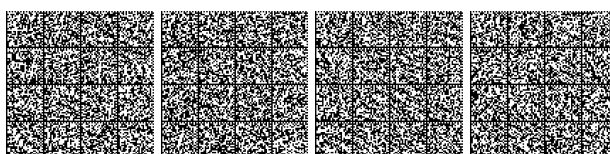
che mai, però, si è ritenuto che il principio dell'indipendenza "interna" del giudice osti a che la sua potestas iudicandi sia delimitata, in conformità alla legge processuale vigente, da provvedimenti di altri giudici, ovvero da atti di altri soggetti;

che, anzi, è del tutto fisiologico - e non contrasta con l'art. 101, secondo comma, Cost. - che il *thema decidendum* in ogni processo sia determinato e circoscritto da atti di soggetti diversi dal giudice (come le domande e le eccezioni delle parti nel processo civile, i motivi di ricorso nel processo amministrativo, l'imputazione formulata dal pubblico ministero ed eventualmente modificata dal decreto del GUP che dispone il giudizio nel processo penale), e che unicamente su tale *thema decidendum* il giudice sia chiamato ad esprimersi;

che neppure può ritenersi violato l'art. 101, secondo comma, Cost. nel caso in cui il giudice sia vincolato alla decisione di altro giudice, come accade al giudice del rinvio rispetto al principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione (sentenza n. 50 del 1970), ovvero al giudice contabile rispetto alla questione di massima decisa dalle sezioni riunite della Corte dei conti (sentenza n. 375 del 1996);

che, più in generale, si deve escludere che possa prodursi un *vulnus* all'art. 101, secondo comma, Cost. in presenza di vincoli alla potestas iudicandi del singolo giudice stabiliti dalla legge processuale, che è anch'essa parte integrante di quella "legge" a cui il giudice è soggetto in forza della previsione costituzionale in parola;

che tale palese inconferenza dei parametri evocati si traduce in una ulteriore ragione di manifesta inammissibilità delle questioni prospettate (così, nell'ambito di giudizi in via principale, sentenze n. 259 e n. 23 del 2022; nell'ambito di giudizi in via incidentale, sentenza n. 172 del 2021 e ordinanza n. 69 del 2021).





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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 429, comma 2-bis, del codice di procedura penale, in combinato disposto con l'art. 458 del medesimo codice, e dell'art. 34 cod. proc. pen., sollevate, in riferimento complessivamente agli artt. 101, secondo comma, 111, secondo e sesto comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Bologna con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 febbraio 2023.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_230028

N. 29

*Sentenza 12 gennaio - 24 febbraio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riparto dei contributi alle Province per l'esercizio delle funzioni fondamentali - Ripartizione per gli anni 2019 e 2020 mediante decreto ministeriale, a seguito della mancata intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali - Conseguente mancata attribuzione di contributi alla Provincia di Vercelli - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, di quelli di buon andamento e di leale collaborazione nonché dell'autonomia finanziaria delle province - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 838.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 119, primo, terzo e quarto comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

*Giudici:* 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, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,  
ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 838, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima-ter, con ordinanza del 9 febbraio 2021, iscritta al n. 160 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2023 il Giudice relatore Angelo Buscema;  
deliberato nella camera di consiglio del 12 gennaio 2023.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 9 febbraio 2021, iscritta al registro ordinanze n. 160 del 2021, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima-ter, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 97 e 119, commi primo, terzo e quarto, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 838, 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), ai sensi del quale «[a]lle province e alle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, per l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56, è attribuito un contributo complessivo di 428 milioni di euro per l'anno 2018, di cui 317 milioni di euro a favore delle province e 111 milioni di euro a favore delle città metropolitane, e a favore delle province un ulteriore contributo di 110 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di 180 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021. Le risorse di cui al periodo precedente sono ripartite, con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, secondo criteri e importi da definire, su proposta dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e dell'Unione delle province d'Italia (UPI), previa intesa in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, da conseguire entro il 31 gennaio 2018. Qualora l'intesa non sia raggiunta, ovvero non sia stata presentata alcuna proposta, il decreto è comunque adottato, entro il 10 febbraio 2018, ripartendo il contributo in proporzione alla differenza per ciascuno degli enti interessati, ove positiva, tra l'ammontare della riduzione della spesa corrente indicato nella tabella 1 allegata al decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, al netto della riduzione della spesa di personale di cui al comma 421 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e l'ammontare dei contributi di cui all'articolo 20 e del contributo annuale di cui alla tabella 3 del medesimo decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, nonché alle tabelle F e G allegate al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 marzo 2017, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 123 del 29 maggio 2017. Ai fini della determinazione della differenza di cui al periodo precedente per gli anni 2019 e successivi si tiene conto dell'importo non più dovuto dalle province del versamento previsto sino all'anno 2018 dall'articolo 47 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, negli importi indicati nella tabella 2 allegata al citato decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50».

1.1.- Riferisce il giudice *a quo* che la Provincia di Vercelli aveva proposto ricorso contro il Ministero dell'interno e il Ministero dell'economia e delle finanze, costituitisi in giudizio a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, nonché nei confronti della Provincia di Prato, non costituitasi in giudizio, per l'annullamento del decreto ministeriale 19 febbraio 2018 del Capo dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno, di concerto con il Ragioniere generale dello Stato (Riparto a favore delle province delle regioni a statuto ordinario dei contributi di 317 milioni di euro, per l'anno 2018 e di 110 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2019 e 2020, per l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 46 del 24 febbraio 2018.

1.2.- Afferma il TAR Lazio che in data 7 febbraio 2018, secondo quanto previsto dal citato comma 838, si è tenuta la Conferenza Stato-città e autonomie locali, in esito alla quale sono stati stabiliti i criteri di ripartizione tra le province facenti parti delle regioni a statuto ordinario del sopra ricordato contributo di 317 milioni di euro per l'anno 2018.

Per gli anni successivi, l'Unione delle province d'Italia (UPI), in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, avrebbe rappresentato «l'esigenza di addivenire ad una proposta di modifica legislativa del [...] comma 838 [...] affinché gli stessi possano essere ripartiti in maniera più razionale [...] anche tenendo conto che, dall'anno 2019, verranno meno le riduzioni di risorse di cui all'articolo 47 del decreto-legge n. 66 del 2014». Nella stessa sede le amministrazioni



governative competenti si sarebbero impegnate, in accordo con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, «ad avviare un tavolo di confronto con le Province al fine di definire le eventuali proposte normative riguardanti i criteri di riparto dei [...] contributi per gli anni successivi al 2018».

Decorso il termine fissato dal censurato art. 1, comma 838, il Ministero dell'interno, rilevato che per gli anni 2019 e 2020 l'UPI non aveva presentato proposte in merito ai criteri e agli importi del riparto del contributo, con il sopra ricordato d.m. 19 febbraio 2018 ha applicato, per il riparto del contributo di 110 milioni di euro relativo sia all'anno 2019 che all'anno 2020, il criterio indicato dalla disposizione censurata.

1.3.- La Provincia di Vercelli, non avendo ricevuto, come da Tabella allegata al decreto, contributi per gli anni 2019 e 2020 e ritenendo che fosse stato adottato, per detti anni, un criterio di ripartizione delle risorse destinate a finanziare l'esercizio delle funzioni fondamentali lesivo della propria autonomia finanziaria e organizzativa, ha impugnato davanti al TAR Lazio il sopra menzionato d.m. 19 febbraio 2018 deducendo i seguenti motivi: 1) eccesso di potere per contraddittorietà manifesta e per mancata rispondenza delle premesse del decreto ministeriale con le decisioni assunte e gli accordi definiti in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali; 2) eccesso di potere per erronea interpretazione della portata precettiva dell'art. 1, comma 838, della legge n. 205 del 2017.

In via incidentale, la Provincia di Vercelli ha inoltre chiesto al TAR Lazio di sollevare davanti a questa Corte questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 838, della legge n. 205 del 2017.

1.4.- Il TAR Lazio, ritenendo rilevante e non manifestamente infondata la censura, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 838, della legge n. 205 del 2017, in riferimento agli artt. 3, 97 e 119, commi primo, terzo e quarto, Cost.

1.5.- Quanto alla rilevanza della questione, afferma il giudice *a quo* che la lesione determinata in capo alla Provincia di Vercelli dal criterio di riparto e il conseguente ammontare distribuito (almeno per il 2019 e 2020) sarebbe riferibile unicamente al comma 838, di cui il decreto ministeriale gravato costituisce automatica applicazione; ciò posto, in caso di declaratoria dell'illegittimità costituzionale della medesima disposizione, il decreto ministeriale ne sarebbe travolto e verrebbe meno la lesione stessa.

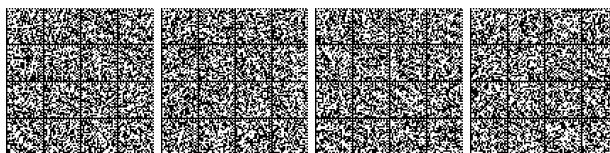
1.6.- Venendo poi alla non manifesta infondatezza della questione, evidenzia il TAR Lazio rimettente che l'art. 119 Cost. riconosce, in capo alle province, autonomia finanziaria di entrata e di spesa, la quale sarebbe esercitata, in primo luogo, mediante la redazione del bilancio finanziario di previsione che, ai sensi dell'art. 162 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come modificato dall'art. 74 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), deve riferirsi ad almeno un triennio e comprende le previsioni di competenza e di cassa del primo esercizio del periodo considerato nonché le previsioni di competenza degli esercizi successivi.

Afferma il giudice *a quo* che, al fine di elaborare e approvare il bilancio di previsione, gli enti locali dovrebbero avere conoscenza dell'entità delle entrate su cui possono contare per poter correttamente esercitare la propria autonomia di spesa e dovrebbero poter disporre in concreto di risorse utili a sopperire ai propri fabbisogni, calibrati sulle esigenze collegate ai compiti istituzionali ad essi affidati dall'ordinamento.

La mancata attribuzione di fondi per gli anni 2019 e 2020 avrebbe invece compromesso la capacità della Provincia di Vercelli di svolgere le funzioni fondamentali ad essa attribuite dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) ledendo la sua sfera di autonomia. Difatti, il mancato accesso al contributo per gli anni successivi al 2018 sottrarrebbe a tale ente, e a tutti quelli che versano nella medesima situazione, la disponibilità degli strumenti finanziari necessari allo svolgimento delle predette funzioni fondamentali.

1.7.- Osserva il rimettente che, secondo quanto stabilito dal quarto comma dell'art. 119 Cost., le funzioni fondamentali dovrebbero essere finanziate, se non integralmente, quanto meno in modo adeguato, al fine di non impedire o rendere troppo difficile lo svolgimento dei compiti e dei servizi che costituiscono esplicazione delle predette funzioni. In particolare, la Provincia di Vercelli avrebbe dedotto, senza essere contestata sul punto, di aver ricevuto la somma di euro 1.200.000,00 per il solo 2018 e di non aver ricevuto alcuna risorsa per gli anni 2019 e 2020. Questa circostanza le avrebbe impedito di redigere il bilancio di previsione per dette annualità e di svolgere le proprie funzioni fondamentali. Altre province, per le medesime annualità (2019 e 2020), avrebbero invece ingiustificatamente ottenuto fondi consistenti.

1.8.- Il criterio di ripartizione dettato dal censurato art. 1, comma 838, della legge n. 205 del 2017 inciderebbe, quindi, in modo significativo sull'autonomia finanziaria degli enti locali di cui all'art. 119, primo comma, Cost. Tale incisione si rinverrebbe anche nella scelta - operata dalla disposizione in esame - di assumere a parametro per la ripartizione dei trasferimenti statali un algoritmo matematico relativamente al quale viene attribuita rilevanza al fattore della spesa del personale (al netto della riduzione della spesa di personale, di cui al comma 421 dell'art. 1 della legge



23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015») che, di per sé, non si presterebbe a un utilizzo comune su scala nazionale, atteso che ogni regione, nell'attuare il decentramento amministrativo, avrebbe adottato determinazioni diverse con conseguente disomogeneità nelle scelte riallocative del proprio personale.

La ripartizione dei contributi statali, basandosi sul predetto fattore (che si fonderebbe su una coincidenza fra percentuale di personale trasferito e risparmi realizzati da Stato o regioni, con conseguente contrazione della spesa relativa alla retribuzione di tale personale) avrebbe pregiudicato la Provincia di Vercelli, posto che nei ruoli del proprio personale sono stati considerati dipendenti che svolgevano funzioni delegate dalla Regione e per tale ragione retribuiti con fondi di pertinenza di quest'ultima.

In altri termini, poiché alcune delle funzioni originariamente attribuite alla Provincia di Vercelli erano svolte da personale assegnato e retribuito dalla Regione Piemonte (che aveva decentrato alcune delle proprie attribuzioni), il successivo rientro di tale personale nei ruoli della Regione non avrebbe fatto conseguire alcun risparmio di spesa per la Provincia, incidendo negativamente su uno dei parametri considerati ai fini della redistribuzione delle risorse.

Aggiunge il giudice *a quo* che i risparmi della Provincia di Vercelli derivanti dal processo di riallocazione del predetto personale (e dei relativi fondi) sarebbero quindi inferiori rispetto a quelli previsti e ciò inciderebbe negativamente su uno dei parametri considerati ai fini della redistribuzione delle risorse. Tale evenienza avrebbe reso irrealistica e non perequata l'assegnazione del contributo a favore della Provincia, inducendo un'erronea rappresentazione del fabbisogno finanziario della stessa.

1.9.- Inoltre, posto che il decreto di ripartizione non avrebbe riconosciuto nulla alla Provincia di Vercelli per gli anni successivi al 2018 e considerato che in generale gli enti locali non potrebbero fondare le spese di loro competenza unicamente su entrate proprie, l'autonomia finanziaria di entrata non potrebbe ritenersi del tutto attuata. D'altra parte, proprio in considerazione del fatto che gli enti locali non riuscirebbero a far fronte alle spese di loro competenza unicamente con entrate proprie, sarebbero appositamente previste risorse di provenienza statale: la compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al territorio dell'ente unitamente a un fondo perequativo, la cui *ratio* sarebbe quella di realizzare una compensazione delle risorse tra territori più ricchi e territori maggiormente bisognosi. La riduzione dei trasferimenti da detto fondo perequativo avrebbe dovuto essere compensata dai trasferimenti derivanti dal sopra citato d.m. 19 febbraio 2018, con conseguente violazione dell'art. 119, terzo comma, Cost.

1.10.- La disposizione censurata violerebbe altresì il principio di uguaglianza stabilito dall'art. 3 Cost. e il principio di ragionevolezza. A sostegno di tale assunto, viene evidenziato che la ripartizione operata sulla base del più volte citato comma 838 sarebbe palesemente e ingiustificatamente differente rispetto a quella che si sarebbe ottenuta se si fosse considerato il parametro dell'estensione chilometrica della rete stradale. Da un confronto tra quanto attribuito alla Provincia di Vercelli per il biennio 2019-2020 (nessuna risorsa) e quanto attribuito alle Province di Monza-Brianza (euro 7.996.089,04) e di Prato (euro 2.868.655,64) per lo stesso periodo risulterebbe evidente la sperequazione ove sia considerato che la prima ha un'estensione della rete stradale pari a 971 chilometri, mentre la Provincia di Prato avrebbe una rete stradale di soli 78 chilometri. Ciò dimostrerebbe che il criterio stabilito dalla norma censurata darebbe luogo a disparità irragionevoli.

Tali anomalie evidenzerebbero il contrasto con il principio di ragionevolezza nell'ambito di situazioni del tutto comparabili e, pertanto, suscettibili di essere disciplinate nello stesso modo dal legislatore nell'esercizio della propria discrezionalità.

1.11.- Ritieni il TAR Lazio che il predetto criterio sarebbe in contrasto anche con l'art. 97 Cost., atteso che l'ampia discrezionalità attribuita all'amministrazione statale non consentirebbe agli enti locali di garantire il loro buon andamento.

1.12.- Il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale della disposizione in esame anche in riferimento al principio di leale collaborazione che inerebbe a quello più generale di buon andamento codificato nell'art. 97 Cost. In proposito il rimettente evidenzia che la disposizione censurata prevede, nell'ipotesi di mancato accordo nell'ambito della Conferenza Stato-città e autonomie locali, che la ripartizione del contributo sia determinata unilateralmente con decreto ministeriale. La mancata previsione, per gli anni di riferimento, di un necessario passaggio per la predetta Conferenza e di un intervento ministeriale unilaterale nel caso di inerzia di tale organo, sarebbe parimenti in conflitto con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

1.13.- Infine, un ulteriore indice sintomatico dell'illogicità, o quanto meno dell'incongruità del criterio delineato dal legislatore, sarebbe ravvisabile nella circostanza che le amministrazioni dello Stato coinvolte - allo scopo di superare le criticità emergenti dal criterio delineato dal legislatore che si erano palesate nel contesto del tentativo di intesa in sede di Conferenza - avevano recepito la proposta di modifica della legge statale avanzata dall'UPI impegnandosi, in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, ad avviare un tavolo di confronto con le province al fine di definire le eventuali proposte normative riguardanti i criteri di riparto dei contributi per gli anni successivi al 2018.



2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sollevata sia dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata.

2.1.- Rappresenta il Presidente del Consiglio dei ministri che in data 7 febbraio 2018 si è tenuta la Conferenza Stato-città e autonomie locali in esito alla quale è stata sancita l'intesa ai sensi dell'art. 1, comma 838, della legge n. 205 del 2017, sui criteri di ripartizione tra le province delle regioni a statuto ordinario del contributo per l'esercizio delle funzioni fondamentali di 317 milioni di euro per il solo anno 2018.

Come emergerebbe dal verbale della sopra citata Conferenza, l'intesa è stata limitata al solo anno 2018, con esclusione del 2019 e 2020, per i quali l'UPI ha rappresentato l'esigenza di addivenire ad una proposta di modifica legislativa del comma 838 più volte menzionato affinché i contributi statali potessero essere ripartiti in maniera più razionale, anche tenendo conto che dall'anno 2019 sarebbero venute meno le riduzioni di risorse di cui all'art. 47 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89.

Le amministrazioni dello Stato coinvolte hanno recepito la proposta di modifica avanzata dall'UPI impegnandosi, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, «ad avviare un tavolo di confronto con le Province al fine di definire le eventuali proposte normative riguardanti i criteri di riparto dei (...) contributi per gli anni successivi al 2018».

Afferma il Presidente del Consiglio dei ministri che, decorso il termine di scadenza del 10 febbraio 2018, fissato dal comma 838 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017, il successivo 19 febbraio il Ministero dell'interno ha emanato il decreto ivi previsto dando atto che, per l'anno 2018, la ripartizione del contributo, pari 317 milioni di euro, sarebbe avvenuta in base alla proposta dell'UPI. Per gli anni 2019 e 2020, riscontrando la mancata presentazione di una proposta di ripartizione da parte dell'UPI, è stata data applicazione al criterio indicato dal predetto comma 838, previsto per il caso in cui «l'intesa non sia stata raggiunta, ovvero non sia stata presentata alcuna proposta».

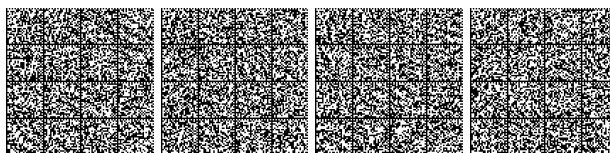
2.2.- Il ricorso al criterio legislativo residuale viene giustificato con la necessità, da parte delle province, di predisporre il bilancio di previsione triennale per gli anni 2018, 2019 e 2020 per cui «occorre necessariamente definire la ripartizione del contributo in parola anche per gli anni 2019 e 2020 sulla base del criterio previsto in assenza di proposta dell'UPI».

Evidenzia l'Avvocatura generale dello Stato che l'UPI, alla quale è stato assegnato dalla norma il compito di proporre un criterio di riparto, ha presentato una proposta esclusivamente per l'annualità 2018, esplicitando, in sede di riunione della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, che per le annualità successive non era in grado di presentare alcuna proposta. Le premesse narrative del d.m. 19 febbraio 2018 recano precisamente la difficoltà di trovare un condiviso criterio di riparto anche per gli anni successivi. In particolare, dalla nota metodologica dell'UPI, costituente l'Allegato I al citato decreto ministeriale, emerge come sia stato necessario adottare diversi correttivi al fine di assicurare a tutti gli enti una soglia minima di contributo.

Per le annualità considerate nel bilancio di previsione (2019 e 2020), per le quali l'UPI non era in grado di formulare alcuna proposta, sarebbe stata quindi applicata la disposizione censurata la quale prevede che, in caso di mancata intesa, il riparto avvenga sulla base dei criteri sussunti dalla medesima per consentire alle parti di superare lo stallo procedimentale che non avrebbe arrecato alcun beneficio agli enti territoriali e non avrebbe consentito a questi ultimi di redigere i propri bilanci.

2.3.- Sottolinea altresì la difesa statale che a partire dall'annualità 2021 è previsto un contributo a regime a favore delle province di 180 milioni di euro; e che con decreto ministeriale 25 gennaio 2021 del Capo dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno, di concerto con il Ragioniere generale dello Stato (Riparto a favore delle province delle regioni a statuto ordinario del contributo di 180 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2021, per l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 1) è stato adottato un riparto, con intesa sancita in Conferenza Stato-città e autonomie locali del 17 dicembre 2020, sulla base della proposta dell'UPI - e quindi anche della Provincia di Vercelli che vi partecipa - che prevede l'assegnazione di risorse alla Provincia di Vercelli per un importo tale da garantire una sostanziale stabilità di risorse negli anni. Ciò è stato reso possibile dal fatto che l'ammontare complessivo del contributo di cui al comma 838 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 è passato da 110 milioni di euro a 180 milioni di euro per gli anni 2021 e successivi, grazie all'aumento delle risorse, previsto dalla stessa norma impugnata, rispetto allo stanziamento di cui al comma 754 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

Ritiene quindi l'Avvocatura generale che la Provincia di Vercelli, in accordo con l'UPI (a conferma di ciò rappresenta che non risulta impugnato il citato d.m. del 25 gennaio 2021), avrebbe ritenuto legittimo e rispondente alle proprie esigenze di finanziamento l'ammontare delle risorse complessivamente assegnate in attuazione dei due interventi normativi sopra richiamati (commi 754 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 e 838 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015) per gli anni 2021 e successivi, consistente complessivamente in euro 2.088.675,05 annui.



Osserva inoltre la difesa statale che la Provincia di Vercelli sarebbe stata destinataria, per gli anni relativamente ai quali lamenta l'impossibilità a svolgere le funzioni fondamentali, di diversi trasferimenti statali, incrementati nelle annualità 2019 e 2020 di oltre 4 milioni di euro (al netto delle risorse attribuite nell'anno 2020 a sostegno delle minori entrate da emergenza sanitaria). Inoltre, sarebbe venuto meno, a far data dal 2019, il concorso alla finanza pubblica di cui all'art. 47 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, per un importo di circa 3 milioni di euro annui.

Per effetto di tali maggiori trasferimenti erariali e della minor necessità di un concorso alla finanza pubblica, la Provincia di Vercelli sarebbe stata in grado di assicurare nel biennio 2019-2020 livelli di servizi certamente superiori rispetto a quelli del 2018. Per tale motivo, la tesi secondo cui la mancata assegnazione dei fondi ex art. 1, comma 838, della legge n. 205 del 2017 per gli anni 2019 e 2020 le avrebbe impedito di svolgere le proprie funzioni, non sarebbe dimostrata.

Da ciò discenderebbe l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 838, della legge n. 205 del 2017, per difetto di motivazione sulla rilevanza.

2.4.- Sostiene inoltre l'Avvocatura generale che il rimettente, nel denunciare la violazione dell'art. 119, terzo comma, Cost. avrebbe dovuto non solo esaminare la disposizione posta a base della misura finanziaria contestata, ma avrebbe altresì dovuto inquadrarla nel complesso delle norme che regolano la situazione finanziaria dell'ente locale. Il TAR Lazio, invece, non avrebbe preso in considerazione né le somme indicate nelle Tabelle 1 e 3 allegate alla legge n. 205 del 2017 né il contributo annuo di cui all'art. 20 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito nella legge 21 giugno 2017, n. 96, e quindi non avrebbe correttamente valutato le modalità di applicazione del criterio indicato dal censurato comma 838. Se il rimettente avesse compiuto tale valutazione, avrebbe concluso che l'applicazione dell'art. 1, comma 838, della legge n. 205 del 2017, collegata all'insieme delle altre norme e misure (tra cui, fondamentali, quelle inerenti alla cessazione del concorso delle province al riequilibrio della finanza pubblica), non precluderebbe né renderebbe oltremodo difficile l'esercizio delle funzioni fondamentali della provincia. Tale analisi sarebbe stata indispensabile anche in considerazione del fatto che le risorse di cui all'art. 1, comma 838, della legge n. 205 del 2017 non sarebbero le uniche previste per il funzionamento delle province (che deriverebbero dalle altre fonti a cui la suddetta norma rinvia, oltre che dalle entrate proprie), bensì costituirebbero risorse meramente aggiuntive.

Da ciò deriverebbe la mancata dimostrazione della rilevanza della questione e la sua inammissibilità.

2.5.- Quanto al parametro rappresentato dalla violazione del principio di uguaglianza in relazione alla maggiore lunghezza chilometrica delle strade della Provincia di Vercelli rispetto ad altre province, la norma impugnata non vi fa alcun riferimento né diretto né indiretto, ma si tratterebbe di un parametro elaborato autonomamente dall'UPI per ripartire il trenta per cento della somma totale a disposizione per il 2018, unico anno per il quale l'UPI ha formulato una proposta di ripartizione. Per il restante settanta per cento la stessa UPI, per il 2018, rinviava ai criteri generali stabiliti dal censurato art. 1, comma 838, e in applicazione di tali criteri, per lo stesso anno, alla Provincia di Vercelli non è stato attribuito alcun contributo.

Per gli anni 2019 e 2020, nei quali mancava la proposta dell'UPI, il Ministero non avrebbe potuto che applicare i criteri di legge al cento per cento della somma disponibile. Anche sotto questo profilo, quindi, la questione di legittimità costituzionale sarebbe inammissibile, in quanto riferita a un dato - l'applicazione come criterio di riparto della lunghezza chilometrica delle strade provinciali - che non deriva dalla norma di legge denunciata, ma da una fonte subordinata (la proposta dell'UPI e il correlato decreto ministeriale) relativa, per di più, a un anno (il 2018) estraneo rispetto a quelli dedotti in causa.

2.6.- Sarebbero inammissibili per irrilevanza anche le censure sollevate con riguardo alla questione del personale provinciale retribuito dalla Regione Piemonte. Osserva il Presidente del Consiglio dei ministri che una norma generale come l'art. 1, comma 838, della legge n. 205 del 2017 non potrebbe che dettare criteri di riparto unitari per evitare sperequazioni o discriminazioni tra gli enti locali interessati: non potrebbe, al contrario, prendere in considerazione singole libere scelte organizzative degli enti locali, come quella di accettare deleghe di funzioni dalla regione e l'assegnazione ai propri ruoli di personale regionale. Una siffatta ipotesi costituirebbe una evenienza meramente fattuale e del tutto dipendente dalla volontà dell'ente stesso. Il presunto pregiudizio finanziario lamentato deriverebbe, quindi, da tale evenienza di fatto e dalla relativa scelta, non dal dettato della norma generale di finanza pubblica, e sarebbe, conseguentemente, del tutto irrilevante ai fini della conformità a Costituzione della disposizione censurata.

2.7.- Inoltre, sempre in punto di ammissibilità, l'Avvocatura generale eccepisce che la connessione tra la riduzione della spesa per il personale e la riduzione degli organici sarebbe prevista non dalla disposizione censurata, bensì dall'art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014, il quale si basa sulla drastica riduzione delle funzioni delle province operata dalla legge n. 56 del 2014. Il censurato art. 1, comma 838 non avrebbe fatto altro che richiamare questo criterio, la cui norma fondante non sarebbe stata, peraltro, censurata.



Il criterio elaborato dalla disposizione in esame, secondo l'Avvocatura generale, sarebbe ragionevole perché terrebbe conto, da un lato, del livello effettivo delle entrate derivate dell'ente e, dall'altro, dell'efficienza di spesa dell'ente medesimo nel gestire quelle stesse entrate. Secondo tale meccanismo, l'erogazione a carico del bilancio statale (cioè della finanza pubblica allargata) sarebbe giustificata come incentivo all'incremento dell'efficienza di spesa, conformemente alla lettera e allo spirito dell'art. 81 Cost. Verrebbe in tal modo esclusa qualsiasi discriminazione arbitraria tra enti, poiché la quota di contributo riconosciuta a ciascuno sarebbe l'esatto riflesso della sua gestione di entrata e di spesa e le differenze di contributo corrisponderebbero a diversità obiettive di condizioni gestionali. Ne deriverebbe, conseguentemente, l'inammissibilità della questione anche sotto questo specifico profilo.

2.8.- Manifestamente infondata sarebbe, infine, la censura inerente alla mancata previsione dell'intervento della Conferenza unificata Stato-città e autonomie locali. La disposizione censurata, difatti, prevederebbe un meccanismo volto a integrare proprio il mancato funzionamento del sistema autogestito di riparto del fondo, cioè del sistema incentrato sulla proposta formulata dall'UPI su accordo di tutte le province interessate. Il "passaggio" in Conferenza unificata dopo tale mancato funzionamento costituirebbe, ad avviso della difesa statale, un evidente appesantimento della procedura e comprometterebbe la certezza delle risorse, che sarebbe invece necessaria all'inizio dell'esercizio affinché l'ente possa adottare le proprie decisioni previsionali di bilancio.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza iscritta al registro ordinanze n. 160 del 2021, il TAR Lazio, sezione prima-ter, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 97 e 119, commi primo, terzo e quarto, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 838, della legge n. 205 del 2017.

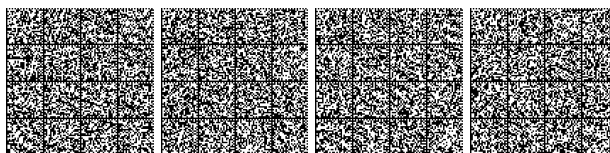
1.1.- Afferma il giudice *a quo* che la Provincia di Vercelli aveva proposto ricorso contro il Ministero dell'interno e il Ministero dell'economia e delle finanze, costituitisi in giudizio a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, nonché nei confronti della Provincia di Prato, non costituitasi in giudizio, per l'annullamento del d.m. 19 febbraio 2018, adottato ai sensi della norma censurata, recante il riparto a favore delle province e delle regioni a statuto ordinario dei contributi di 317 milioni di euro per l'anno 2018 e di 110 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020, per l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'art. 1 della legge n. 56 del 2014.

1.2.- Riferisce il TAR Lazio che in data 7 febbraio 2018, secondo quanto previsto dal citato comma 838, si è tenuta la Conferenza Stato-città e autonomie locali in esito alla quale, per il 2018, è stato riconosciuto alla Provincia di Vercelli un contributo statale di euro 1.200.000, ma in quella stessa sede non è stata raggiunta l'intesa per gli anni 2019 e 2020, cosicché il Ministero dell'interno, con il d.m. 19 febbraio 2018 sopra ricordato, ha applicato, per il riparto del contributo di euro 110 milioni relativo sia al 2019 che al 2020, il criterio indicato dalla disposizione censurata.

1.3.- La Provincia di Vercelli, non avendo ricevuto contributi per gli anni 2019 e 2020 e ritenendo che fosse stato adottato, per detti anni, un criterio di ripartizione delle risorse destinate a finanziare l'esercizio delle funzioni fondamentali lesivo della propria autonomia finanziaria e organizzativa, ha impugnato davanti al TAR Lazio il d.m. 19 febbraio 2018.

1.4.- Quanto alla rilevanza della questione, afferma il giudice *a quo* che la lesione, determinata in capo alla Provincia di Vercelli dal criterio di riparto, sarebbe riferibile unicamente al predetto comma 838, di cui il decreto ministeriale costituirebbe automatica applicazione; ciò posto, in caso di declaratoria dell'illegittimità costituzionale della medesima disposizione, il decreto ministeriale ne sarebbe travolto facendo venire meno la lesione stessa.

1.5.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, evidenzia il TAR rimettente che l'art. 119 Cost. riconosce, in capo alle province, autonomia finanziaria di entrata e di spesa cosicché la mancata attribuzione di fondi per gli anni 2019 e 2020 avrebbe compromesso la capacità della Provincia di Vercelli di svolgere le funzioni fondamentali ad essa attribuite dalla legge n. 56 del 2014, ledendo la sua sfera di autonomia in ragione della scelta - operata dalla disposizione censurata - di assumere a parametro, per la ripartizione dei trasferimenti statali, un algoritmo matematico il quale attribuisce rilevanza al fattore della spesa del personale che, di per sé, non si presterebbe a un utilizzo comune su scala nazionale, atteso che ogni Regione, nell'attuare il decentramento amministrativo, avrebbe adottato determinazioni diverse, con conseguente disomogeneità nelle scelte riallocative del proprio personale.



La ripartizione dei contributi statali, basandosi sul predetto fattore, avrebbe pregiudicato la Provincia di Vercelli, posto che nei ruoli del proprio personale erano inclusi dipendenti che svolgevano funzioni delegate dalla Regione e perciò retribuiti con fondi da questa trasferiti alla Provincia; il successivo rientro di tale personale nei ruoli della Regione non avrebbe, pertanto, fatto conseguire alcun risparmio di spesa per la Provincia.

1.6.- La disposizione censurata violerebbe altresì il principio di uguaglianza stabilito dall'art. 3 Cost. e il principio di ragionevolezza perché, se si fosse considerato il parametro dell'estensione chilometrica della rete stradale, da un confronto tra il mancato riconoscimento di risorse alla Provincia di Vercelli e quanto invece attribuito alla Provincia di Prato per lo stesso periodo, risulterebbe evidente la sperequazione posto che la prima ha un'estensione della rete stradale ben maggiore della seconda.

1.7.- Ritiene ancora il TAR Lazio che il predetto criterio sarebbe in contrasto anche con il principio di leale collaborazione, che sarebbe riconducibile a quello più generale di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., in quanto, nell'ipotesi di mancato accordo nell'ambito della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, la ripartizione del contributo è determinata unilateralmente con decreto ministeriale.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sollevata sia dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata.

2.1.- Rappresenta il Presidente del Consiglio dei ministri che il ricorso al criterio legislativo residuale previsto dalla norma impugnata viene giustificato con la necessità, da parte delle province, di predisporre il bilancio di previsione triennale per gli anni 2018, 2019 e 2020.

2.2.- Sottolinea altresì l'Avvocatura generale che altre norme, non prese in considerazione dal giudice rimettente, avrebbero previsto diversi trasferimenti statali per effetto dei quali la Provincia di Vercelli sarebbe stata in grado di assicurare nel biennio 2019-2020 livelli di servizi certamente superiori rispetto a quelli del 2018. Da ciò discenderebbe l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per difetto di motivazione sulla rilevanza.

2.3.- Quanto al parametro rappresentato dall'asserita violazione del principio di uguaglianza in relazione alla maggiore lunghezza chilometrica delle strade della Provincia di Vercelli rispetto ad altre province, la difesa statale osserva che detto parametro non sarebbe previsto dalla norma censurata, la quale non vi fa alcun riferimento.

2.4.- Sarebbero inammissibili per irrilevanza anche le censure sollevate con riguardo alla questione del personale provinciale retribuito dalla Regione Piemonte, in quanto una norma generale come quella censurata non potrebbe che dettare criteri di riparto unitari non potendo quindi considerare scelte organizzative dei singoli enti territoriali.

2.5.- Manifestamente infondata sarebbe, infine, la censura inerente alla mancata previsione dell'intervento della Conferenza Stato-città e autonomie locali, in quanto la disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale prevederebbe un necessario meccanismo di supplenza previsto solo per l'ipotesi di mancato funzionamento del sistema autogestito di riparto del fondo.

3.- L'odierna questione di legittimità costituzionale concerne il rapporto tra funzioni attribuite alle province e risorse assegnate. In proposito questa Corte ha già avuto modo di affermare che le province sono chiamate a «rispondere alla primaria e fondamentale esigenza di preordinare, organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate. [Pertanto,] la quantificazione delle risorse in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente» (sentenza n. 10 del 2016).

Questa Corte ha altresì affermato che una dotazione finanziaria estremamente ridotta e l'incertezza sulla definitiva entità delle risorse disponibili non consentono una proficua utilizzazione delle stesse in quanto «[s]olo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse [...] e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati» (sentenza n. 188 del 2015).

4.- Ciò posto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 838, della legge n. 207 del 2005, sollevata dal TAR Lazio in riferimento agli artt. 3, 97 e 119 commi primo, terzo e quarto Cost. è inammissibile per plurime ragioni, in disparte la considerazione che il rimettente non valuta se per «riduzione della spesa di personale» possa intendersi quella effettiva, ossia quella riferita al personale retribuito dalla Provincia.

5.- È, innanzitutto, fondata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa statale circa l'insufficiente ricostruzione del quadro normativo da parte del giudice rimettente, il quale ha ommesso una completa e adeguata ricostruzione della disciplina legislativa in tema di finanziamenti alle province, con relativi riflessi sulla specifica situazione finanziaria della Provincia di Vercelli.





Il giudice rimettente si limita, infatti, a richiamare l'art. 119 Cost., omettendo tuttavia di specificare l'entità dell'asserita compressione dell'autonomia finanziaria (*ex plurimis*, sentenze n. 168 del 2021 e n. 83 del 2019), senza puntuali riferimenti a dati più analitici relativi alle entrate e alle uscite dell'ente territoriale (sentenze n. 83 del 2019, n. 5 del 2018 e n. 192 del 2017).

In effetti, l'ordinanza di rimessione appare generica, in quanto non enuncia le ragioni per cui i mezzi finanziari effettivamente a disposizione di alcune province, come quella di Vercelli, sarebbero insufficienti ad assicurare loro la possibilità di un adeguato svolgimento delle funzioni fondamentali. Peraltro, l'ordinanza risulta carente anche perché le lamentate violazioni dell'autonomia finanziaria provinciale non sono comprovate da un'adeguata analisi complessiva delle risorse disponibili, posto che «le norme incidenti sull'assetto finanziario degli enti territoriali “non possono essere valutate in modo ‘atomistico’”» (*ex multis*, sentenza n. 220 del 2021; nello stesso senso, sentenza n. 83 del 2019).

6.- Inoltre, non può non rilevarsi che la questione di legittimità costituzionale è formulata in modo poco chiaro e contraddittorio, con conseguenti ripercussioni in termini di ambiguità e genericità del petitum (*ex multis*, sentenza n. 177 e ordinanza n. 107 del 2022).

In effetti, dalla lettura dell'ordinanza di rimessione nel suo complesso non è chiaro se il rimettente voglia impugnare il citato comma 838 nella sua interezza (come emergerebbe dalla lettura del dispositivo) o voglia invece limitarsi ad impugnare solo il meccanismo suppletivo previsto in caso di mancato raggiungimento dell'intesa tra le province, in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali (come emergerebbe dalle motivazioni dell'ordinanza).

7.- Pur dovendosi, dunque, per tutte le suddette ragioni, dichiarare l'inammissibilità della predetta questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Lazio, non può tuttavia non rilevarsi che la fattispecie in esame pone in evidenza l'intricata e farraginoso situazione legislativa da cui dipendono le risorse statali destinate alle province, che, si ricorda, sono indicate nella Costituzione come enti costituenti la Repubblica dotati di autonomia, anche finanziaria (artt. 114 e 119 Cost.), con conseguente necessità che esse siano dotate di risorse finanziarie idonee a garantire, anche nell'ottica della corretta programmazione su un adeguato arco temporale, l'esercizio delle funzioni fondamentali che sono chiamate a svolgere (*ex multis*, sentenze n. 10 del 2016 e n. 188 del 2015).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 838, 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), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97 e 119, commi primo, terzo e quarto, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima-ter, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 febbraio 2023.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 30

Ordinanza 8 - 24 febbraio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Detenuti condannati per delitti compresi nell'elenco di cui all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975, diversi da quelli di contesto mafioso - Possibilità di concedere l'affidamento in prova al servizio sociale anche a chi non abbia prestato attività di collaborazione con la giustizia, allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo del loro ripristino - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e della finalità rieducativa della pena - Sopravvenuta modifica della norma censurata - Restituzione degli atti al giudice rimettente.**

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-bis, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

*Giudici:* Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,  
ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Tribunale di sorveglianza di Perugia, nel procedimento avviato ad istanza di R. C., con ordinanza del 23 settembre 2021, iscritta al n. 194 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Udito nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2023 il Giudice relatore Nicolò Zanon;  
deliberato nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2023.

Ritenuto che, con ordinanza del 23 settembre 2021 (r.o. n. 194 del 2021), il Tribunale di sorveglianza di Perugia ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), «nella parte in cui non prevede che ai detenuti per i delitti ivi contemplati, diversi da quelli di cui all'art. 416 bis cod. pen. e da quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, possa essere concesso l'affidamento in prova al servizio sociale, anche in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58 ter [...] ord. penit., allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti»;

che, nel giudizio principale, R. C. è detenuto in forza di condanna definitiva alla pena di dieci anni di reclusione, per la partecipazione ad una associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti (art. 74 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, recante «Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza»);

che il detenuto ha richiesto di poter fruire della misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale o, in subordine, della detenzione domiciliare, anche per motivi di salute;



che l'interessato è stato condannato per un delitto compreso nell'elenco di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., sicché gli è preclusa la fruizione del lavoro all'esterno, dei permessi premio o delle misure alternative alla detenzione, in mancanza del requisito della collaborazione con la giustizia di cui all'art. 58-ter ordin. penit. oppure delle «sue ipotesi surrogatorie (collaborazione impossibile, inesigibile o inefficace), descritte nell'art. 4 bis, co. 1 bis ord. penit.»;

che il rimettente ricorda che, con la sentenza n. 253 del 2019, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., nella parte in cui non prevede che, ai detenuti sia per delitti di contesto mafioso sia per reati diversi, ma ricompresi nel catalogo di quelli cosiddetti ostativi di cui alla citata disposizione, possano essere concessi permessi premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58-ter ordin. penit., allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti;

che, di conseguenza, R. C. ha potuto ottenere, «all'esito di ampia istruttoria» (di cui sono dettagliatamente descritte le risultanze), la concessione di diversi permessi premio, essendosi accertate l'assenza di collegamenti del detenuto con la criminalità organizzata e l'insussistenza del pericolo di un loro ripristino;

che, espone ancora il giudice *a quo*, «l'interessato chiede dunque di proseguire nel proprio percorso risocializzante mediante la concessione di una ampia misura alternativa, come l'affidamento in prova al servizio sociale» o, in subordine, di poter accedere alla misura della detenzione domiciliare, eventualmente anche per motivi di salute;

che, in punto di rilevanza, il Tribunale di sorveglianza di Perugia osserva che dovrebbe «oggi dichiarare inammissibile l'istanza del condannato» di concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale, «senza poter operare alcun apprezzamento del merito della sua domanda»;

che, quanto all'istanza presentata in subordine, di differimento della pena nelle forme della detenzione domiciliare ai sensi dell'art. 47-ter, comma 1-ter, ordin. penit., «rispetto alla quale l'ostatività non è prevista», ritiene il rimettente che essa non possa essere accolta, alla luce della documentazione sanitaria esibita dall'interessato;

che, in punto di non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, il rimettente richiama ampi stralci della motivazione della citata sentenza n. 253 del 2019, che, a suo giudizio, avrebbe rimodulato «la presunzione assoluta ed invincibile» di mantenimento dei rapporti con i gruppi criminali di riferimento da parte degli autori di reati ostativi, in assenza di collaborazione con la giustizia, «in una presunzione sempre negativa, [...] ma relativa», come tale superabile anche in forza di «allegazioni di parte, suffragate poi da idonea ed approfondita istruttoria della magistratura di sorveglianza», in ordine all'assenza di collegamenti mantenuti nel tempo e alla insussistenza del pericolo di un loro ripristino;

che il rimettente, da un lato, segnala come questa Corte, nella sentenza più volte citata e riallacciandosi ai propri precedenti, abbia evidenziato la «funzione pedagogico-propulsiva» del permesso premio e, dall'altro, osserva che i benefici premiali «intanto mantengono un significato in quanto possano costituire passaggi di un percorso di progressivo rientro nella società mediante benefici più ampi»;

che tuttavia, con riferimento ai detenuti per reati ostativi, questo percorso, se pure possa iniziare in virtù della possibilità di concedere permessi premio, non potrebbe utilmente progredire, nonostante l'accertamento di «benefici premiali ben spesi e progressive prudenti aperture, ripagate da un atteggiamento responsabile e dall'assenza di violazioni di prescrizioni»;

che, infatti, è inibita alla magistratura di sorveglianza la stessa possibilità di valutare l'istanza di concessione di una misura alternativa più ampia come l'affidamento in prova al servizio sociale, per il quale «l'attuale assetto normativo [...] vede replicarsi il meccanismo preclusivo assoluto sulla base del titolo di reato», anche nei confronti del condannato che abbia già ricevuto una valutazione individualizzata di insussistenza di pericolosità sociale, «sufficiente a convincere il magistrato di sorveglianza a concedergli benefici premiali»;

che quello così tratteggiato, a parere del rimettente, sarebbe un assetto incompatibile con gli artt. 3 e 27 Cost., nella lettura fornita da questa Corte;

che l'affidamento in prova al servizio sociale, infatti, valorizzerebbe «elementi già comparsi in nuce al momento della concessione del permesso premio» e la cessazione dello stato detentivo che si determina sarebbe «vincolato al mantenimento per il tempo dell'esecuzione della pena di un comportamento rispettoso delle prescrizioni imposte» e, dunque, ad una prova, i cui esiti vengono verificati *ex post* dal tribunale di sorveglianza, ai fini dell'eventuale declaratoria di estinzione della pena e degli effetti penali connessi;

che, dunque, il tribunale rimettente reputa irragionevole che gli sia interdetta «la valutazione nel merito dei progressi compiuti dal condannato», in particolare là dove l'istante abbia già proficuamente affrontato «un percorso di permessi premio all'esterno», previo accertamento delle condizioni fissate dalla sentenza n. 253 del 2019, «senza l'emersione di elementi significativi di una qualche pericolosità sociale residua».



Considerato che il Tribunale di sorveglianza di Perugia dubita, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui non prevede che ai detenuti per i delitti diversi da quelli di contesto mafioso, ma comunque ostativi alla concessione dei benefici penitenziari e delle misure alternative alla detenzione, possa essere concesso l'affidamento in prova al servizio sociale, anche in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58-*ter* del medesimo ordin. penit., allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti;

che, nelle more del giudizio costituzionale, è intervenuto il decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 (Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di termini di applicazione delle disposizioni del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, e di disposizioni relative a controversie della giustizia sportiva, nonché di obblighi di vaccinazione anti SARS-CoV-2, di attuazione del Piano nazionale contro una pandemia influenzale e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali), convertito, con modificazioni, in legge 30 dicembre 2022, n. 199;

che, per quanto qui rileva, il d.l. n. 162 del 2022, come convertito, prevede all'art. 1, comma 1, lettera *a*), numero 2), l'integrale sostituzione del comma 1-*bis* dell'art. 4-*bis* ordin. penit., e l'aggiunta di tre nuovi commi (1-*bis*.1, 1-*bis*.1.1 e 1-*bis*.2);

che la nuova disciplina trasforma da assoluta in relativa la presunzione di pericolosità ostativa alla concessione dei benefici e delle misure alternative in favore dei detenuti non collaboranti, che vengono ora ammessi alla possibilità di farne istanza, sebbene in presenza di stringenti e concomitanti condizioni, diversificate a seconda dei reati che vengono in rilievo;

che, quanto ai detenuti e agli internati per delitti di contesto mafioso e, in generale, di tipo associativo, i benefici possono essere loro concessi purché dimostrino l'adempimento delle obbligazioni civili e degli obblighi di riparazione pecuniaria conseguenti alla condanna o «l'assoluta impossibilità di tale adempimento», nonché alleghino elementi specifici - diversi e ulteriori rispetto alla regolare condotta carceraria, alla partecipazione del detenuto al percorso rieducativo e alla mera dichiarazione di dissociazione dall'organizzazione criminale di eventuale appartenenza - che consentano di escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva e con il contesto nel quale il reato è stato commesso, nonché il pericolo di ripristino di tali collegamenti, anche indiretti o tramite terzi, tenuto conto delle circostanze personali e ambientali, delle ragioni eventualmente dedotte a sostegno della mancata collaborazione, della revisione critica della condotta criminosa e di ogni altra informazione disponibile, nonché, ancora, la sussistenza di iniziative dell'interessato a favore delle vittime, sia nelle forme risarcitorie, sia in quelle della giustizia riparativa;

che ai detenuti per i restanti reati indicati dal comma 1 dell'art. 4-*bis* ordin. penit. si richiede il rispetto delle medesime condizioni, depurate, tuttavia, da indicazioni non coerenti con la natura dei reati che vengono in rilievo, sicché la richiesta allegazione deve avere ad oggetto elementi idonei ad escludere l'attualità dei collegamenti, anche indiretti o tramite terzi, con il contesto nel quale il reato è stato commesso (non anche il pericolo di ripristino dei collegamenti con tale contesto);

che l'art. 1, comma 1, lettera *a*), numero 3), del d.l. n. 162 del 2022, come convertito, prevede l'ampliamento delle fonti di conoscenza a disposizione della magistratura di sorveglianza e la modifica del relativo procedimento, nonché l'onere in capo al detenuto di fornire idonei elementi di prova contraria in caso di indizi, emergenti dall'istruttoria, dell'attuale sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva o con il contesto nel quale il reato è stato commesso, ovvero del pericolo di loro ripristino;

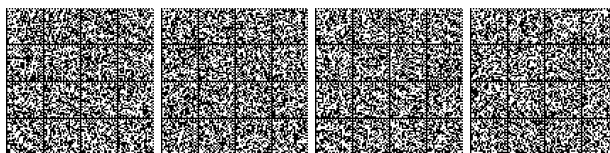
che, quindi, si è in presenza di una modifica complessiva della disciplina interessata dalle questioni di legittimità costituzionale in esame e, per quel che qui particolarmente interessa, di una trasformazione da assoluta in relativa della presunzione di pericolosità del condannato per reati ostativi non collaborante, cui è concessa - sia pur in presenza degli stringenti requisiti ricordati - la possibilità di domandare, tra l'altro, la concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale e, così, di vedere vagliata nel merito la propria istanza;

che tale modifica incide immediatamente sul nucleo essenziale delle questioni sollevate dall'ordinanza di rimessione;

che «la giurisprudenza costituzionale - quando le modifiche apportate incidono così “profondamente sull'ordito logico che sta alla base delle censure prospettate” (ordinanze n. 97 del 2022 e n. 60 del 2021), oppure intaccano il meccanismo contestato dal rimettente (ordinanza n. 55 del 2020) - è costante nel ricavarne la necessità di restituire gli atti al giudice *a quo*, spettando a quest'ultimo, sia verificare l'influenza della normativa sopravvenuta sulla rilevanza delle questioni sollevate (ordinanza n. 243 del 2021), sia procedere alla rivalutazione della loro non manifesta infondatezza, tenendo conto delle intervenute modifiche normative (ordinanze n. 97 del 2022, n. 60 del 2021 e n. 185 del 2020)» (ordinanza n. 227 del 2022);

che, pertanto, si rende necessaria la restituzione degli atti al giudice *a quo*.

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*ordina la restituzione degli atti al Tribunale di sorveglianza di Perugia.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 febbraio 2023.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_230030

n. 31

*Ordinanza 8 - 24 febbraio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Detenuti condannati per delitti compresi nell'elenco di cui all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975, diversi da quelli di contesto mafioso - Possibilità di concedere la semilibertà, nella specifica ipotesi surrogatoria di cui all'art. 50, comma 2, dell'ordinamento penitenziario, anche a chi non abbia prestato attività di collaborazione con la giustizia, allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo del loro ripristino - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e della finalità rieducativa della pena - Sopravvenuta modifica della norma censurata - Restituzione degli atti al giudice rimettente.**

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-bis, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

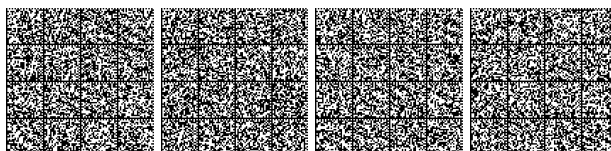
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

*Giudici:* Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Magistrato di sorveglianza di Avellino, nel procedimento avviato ad istanza di L. D.B., con ordinanza del 16 febbraio 2022, iscritta al n. 62 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Udito nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2023 il Giudice relatore Nicolò Zanon;  
deliberato nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2023.

Ritenuto che, con ordinanza del 16 febbraio 2022 (r.o. n. 62 del 2022), il Magistrato di sorveglianza di Avellino ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), «nella parte in cui non prevede che possa essere concessa la semilibertà, nella specifica ipotesi surrogatoria di cui all'art. 50 comma 2 L.P., anche ai detenuti condannati per delitti compresi nell'elenco ivi indicato, che non abbiano prestato attività di collaborazione con la giustizia ai sensi del successivo art. 58 ter L.P., ma che abbiano avuto accesso ai permessi premio ex art. 30 ter L.P., sulla base di elementi dai quali è stata desunta l'assenza di collegamenti con la criminalità organizzata e del pericolo del loro ripristino»;

che, nel giudizio principale, L. D.B., è detenuto in forza di condanna definitiva alla pena di dodici anni, due mesi e venti giorni di reclusione, per una serie di delitti, tra i quali la partecipazione ad una associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti (art. 74 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, recante «Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza»), rientrando tra i reati cosiddetti ostativi alla concessione di benefici penitenziari, «salva la prova di avvenuta collaborazione con la giustizia ex art. 58 ter L.P., o della ricorrenza delle ipotesi equipollenti di collaborazione impossibile, inesigibile o oggettivamente irrilevante»;

che, riferisce il rimettente, L. D.B. ha presentato «domanda di applicazione in via provvisoria ed urgente di semilibertà», prospettando a sostegno dell'istanza la possibilità di svolgere attività lavorativa presso un'officina meccanica;

che il giudice *a quo*, rispetto alla condizione di detenzione di L. D.B., opera un dettagliato «excursus sulla sua vicenda criminale, sulla sua posizione giuridica, e sul percorso trattamentale effettuato fino ad oggi», riferendo che, «grazie all'apertura creatasi a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 253/2019», il suddetto detenuto, che non ha mai collaborato con la giustizia, dal dicembre 2020 sta fruendo regolarmente di permessi premio, durante i quali ha sempre mantenuto «un comportamento ligio e corretto, in perfetta adesione alle prescrizioni impartite dal magistrato di sorveglianza», sicché, «laddove non avesse riportato condanna per reato ostativo, avrebbe ben potuto già accedere alla semilibertà in virtù del principio della progressione trattamentale»;

che, ricorda ancora il rimettente, questa Corte, con la sentenza n. 74 del 2020, ha riconosciuto la possibilità di concedere, in via provvisoria ed urgente, la semilibertà cosiddetta «surrogatoria» dell'affidamento in prova ai condannati che debbano espriamere un residuo di pena contenuto entro il limite dei quattro anni, previo riconoscimento del presupposto del «grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione»;

che, nel caso di specie, a giudizio del rimettente, l'urgenza del provvedimento richiesto «dovrebbe ravvisarsi nel rischio di perdere una valida opportunità lavorativa» che, assicurando al condannato un reddito, «lo potrebbe tenere lontano da quello stile di vita deviante che lo aveva condotto all'attuale detenzione»;

che, in punto di rilevanza, secondo il giudice *a quo*, anche all'esito dello scioglimento del cumulo, la frazione di pena relativa al reato ostativo di cui all'art. 74 t.u. stupefacenti è da considerarsi ancora in espiazione e il decum di cui alla sentenza di questa Corte n. 253 del 2019 non è estensibile a benefici o misure diverse dai permessi premio, sicché solo l'accoglimento delle questioni sollevate consentirebbe di vagliare nel merito l'istanza di concessione della semilibertà;

che, osserva il rimettente, «senza la preclusione dell'art. 4 bis L.P. sussisterebbero effettivamente tutti gli altri presupposti per poter concedere la misura richiesta»;

che, quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, il rimettente riassume i passaggi essenziali della motivazione della indicata sentenza n. 253 del 2019, la quale, a suo giudizio, «ha censurato solo il carattere assoluto della presunzione di pericolosità connessa all'atteggiamento non collaborativo del condannato»;



che il giudice *a quo* richiama, altresì, gli argomenti offerti dall'ordinanza n. 97 del 2021, in cui questa Corte avrebbe prospettato la necessità, per risolvere il contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost., di trasformare in relativa la presunzione di pericolosità, ora assoluta, che incombe sui detenuti per reati ostativi, anche per la concessione della liberazione condizionale ai condannati alla pena dell'ergastolo;

che, secondo il rimettente, si tratterebbe di argomenti che, se pure espressi «in relazione alla pena perpetua», sarebbero «perfettamente calzanti anche alle pene temporanee come è quella in esame», giacché in ogni caso «resta valido il principio generale per il quale la collaborazione non può essere ritenuta l'unica strada possibile»;

che il Magistrato di sorveglianza di Avellino precisa che l'intervento invocato, dal punto di vista soggettivo, riguarda esclusivamente il condannato per un reato ostativo diverso da quelli di contesto mafioso (comunque contenuto nell'elenco di cui al comma 1 dell'art. 4-bis ordin. penit.), il quale, per un verso non ha mai collaborato con la giustizia, ma, per altro verso, durante il percorso carcerario, «ha dato concreti segnali di attenuazione della sua pericolosità e di inattualità di collegamenti con la criminalità organizzata, tanto da venire ammesso a beneficiare reiteratamente di permessi premio»;

che, dal punto di vista oggettivo, il giudice *a quo* invoca un intervento che consenta l'accesso a una misura, quella della semilibertà, «più contenuta rispetto alla più favorevole misura dell'affidamento in prova», dal momento che essa non interrompe il contatto quotidiano con il carcere e consente «un controllo più incisivo e pregnante»;

che, a giudizio del rimettente, l'attuale preclusione non appare ragionevole, alla luce della riconosciuta - dalla giurisprudenza sia costituzionale, sia di legittimità - funzione «pedagogico-propulsiva» assolta dai permessi premio, di cui l'interessato ha già ampiamente goduto e la cui fruizione avverrebbe «proprio in vista della futura ed eventuale concessione di ulteriori e più ampi benefici»;

che, per il giudice *a quo*, «[i]l gradino ad essi immediatamente successivo» potrebbe essere appunto la semilibertà, la quale, fra tutte le misure alternative in astratto concedibili, sarebbe quella maggiormente idonea ad orientare il processo rieducativo del condannato.

Considerato che il Magistrato di sorveglianza di Avellino dubita, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui non prevede che ai detenuti per i delitti diversi da quelli di contesto mafioso, ma comunque ostativi alla concessione dei benefici penitenziari e delle misure alternative alla detenzione, possa essere concessa la misura della «semilibertà, nella specifica ipotesi surrogatoria di cui all'art. 50 comma 2 L.P.», anche in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58-ter del medesimo ordin. penit., allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti;

che, nelle more del giudizio costituzionale, è intervenuto il decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 (Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di termini di applicazione delle disposizioni del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, e di disposizioni relative a controversie della giustizia sportiva, nonché di obblighi di vaccinazione anti SARS-CoV-2, di attuazione del Piano nazionale contro una pandemia influenzale e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali), convertito, con modificazioni, in legge 30 dicembre 2022, n. 199;

che, per quanto qui rileva, il d.l. n. 162 del 2022, come convertito, prevede all'art. 1, comma 1, lettera a), numero 2), l'integrale sostituzione del comma 1-bis dell'art. 4-bis ordin. penit., e l'aggiunta di tre nuovi commi (1-bis.1, 1-bis.1.1 e 1-bis.2);

che la nuova disciplina trasforma da assoluta in relativa la presunzione di pericolosità ostativa alla concessione dei benefici e delle misure alternative in favore dei detenuti non collaboranti, che vengono ora ammessi alla possibilità di farne istanza, sebbene in presenza di stringenti e concomitanti condizioni, diversificate a seconda dei reati che vengono in rilievo;

che, quanto ai detenuti e agli internati per delitti di contesto mafioso e, in generale, di tipo associativo, i benefici possono essere loro concessi purché dimostrino l'adempimento delle obbligazioni civili e degli obblighi di riparazione pecuniaria conseguenti alla condanna o «l'assoluta impossibilità di tale adempimento», nonché alleghino elementi specifici - diversi e ulteriori rispetto alla regolare condotta carceraria, alla partecipazione del detenuto al percorso rieducativo e alla mera dichiarazione di dissociazione dall'organizzazione criminale di eventuale appartenenza - che consentano di escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva e con il contesto nel quale il reato è stato commesso, nonché il pericolo di ripristino di tali collegamenti, anche indiretti o tramite terzi, tenuto conto delle circostanze personali e ambientali, delle ragioni eventualmente dedotte a



sostegno della mancata collaborazione, della revisione critica della condotta criminosa e di ogni altra informazione disponibile, nonché, ancora, la sussistenza di iniziative dell'interessato a favore delle vittime, sia nelle forme risarcitorie, sia in quelle della giustizia riparativa;

che ai detenuti per i restanti reati indicati dal comma 1 dell'art. 4-*bis* ordin. penit. si richiede il rispetto delle medesime condizioni, depurate, tuttavia, da indicazioni non coerenti con la natura dei reati che vengono in rilievo, sicché la richiesta allegazione deve avere ad oggetto elementi idonei ad escludere l'attualità dei collegamenti, anche indiretti o tramite terzi, con il contesto nel quale il reato è stato commesso (non anche il pericolo di ripristino dei collegamenti con tale contesto);

che l'art. 1, comma 1, lettera *a*), numero 3), del d.l. n. 162 del 2022, come convertito, prevede l'ampliamento delle fonti di conoscenza a disposizione della magistratura di sorveglianza e la modifica del relativo procedimento, nonché l'onere in capo al detenuto di fornire idonei elementi di prova contraria in caso di indizi, emergenti dall'istruttoria, dell'attuale sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva o con il contesto nel quale il reato è stato commesso, ovvero del pericolo di loro ripristino;

che, quindi, si è in presenza di una modifica complessiva della disciplina interessata dalle questioni di legittimità costituzionale in esame e, per quel che qui particolarmente interessa, di una trasformazione da assoluta in relativa della presunzione di pericolosità del condannato per reati ostativi non collaborante, cui è concessa - sia pur in presenza degli stringenti requisiti ricordati - la possibilità di domandare, tra l'altro, la concessione della misura della semilibertà e, così, di vedere vagliata nel merito la propria istanza;

che tale modifica incide immediatamente sul nucleo essenziale delle questioni sollevate dall'ordinanza di rimessione;

che «la giurisprudenza costituzionale - quando le modifiche apportate incidono così “profondamente sull'ordito logico che sta alla base delle censure prospettate” (ordinanze n. 97 del 2022 e n. 60 del 2021), oppure intaccano il meccanismo contestato dal rimettente (ordinanza n. 55 del 2020) - è costante nel ricavarne la necessità di restituire gli atti al giudice *a quo*, spettando a quest'ultimo, sia verificare l'influenza della normativa sopravvenuta sulla rilevanza delle questioni sollevate (ordinanza n. 243 del 2021), sia procedere alla rivalutazione della loro non manifesta infondatezza, tenendo conto delle intervenute modifiche normative (ordinanze n. 97 del 2022, n. 60 del 2021 e n. 185 del 2020)» (ordinanza n. 227 del 2022);

che, pertanto, si rende necessaria la restituzione degli atti al giudice *a quo*.

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*ordina la restituzione degli atti al Magistrato di sorveglianza di Avellino.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 febbraio 2023.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





N. 32

*Sentenza 25 gennaio - 28 febbraio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sanità pubblica - Autorizzazione e accreditamento di strutture sanitarie - Norme della Regione Puglia - Modifiche, ampliamento e trasformazione di strutture già accreditate - Automatismo tra autorizzazione all'esercizio e accreditamento - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge della Regione Puglia 2 maggio 2017, n. 9, art. 19, comma 3, nel testo vigente anteriormente alle modifiche introdotte dagli artt. 49, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 e 9 della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Daria de PRETIS;

*Giudici :* 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, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,  
ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, della legge della Regione Puglia 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), nel testo anteriore alle modifiche introdotte dall'art. 49, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021), e dall'art. 9, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria), promosso dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, sezione terza, nel procedimento vertente tra Ars Radiologica srl e l'Istituto Santa Chiara srl e altri, con ordinanza del 24 dicembre 2021, iscritta al n. 13 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione di Ars Radiologica srl, della Regione Puglia e dell'Istituto Santa Chiara srl;

udito nell'udienza pubblica del 24 gennaio 2023 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi gli avvocati Gianluigi Pellegrino per Ars Radiologica srl, Isabella Fornelli per la Regione Puglia e Vincenzo Di Gioia per l'Istituto Santa Chiara srl;

deliberato nella camera di consiglio del 25 gennaio 2023.

#### *Ritenuto in fatto*

1.- Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, sezione terza, ha sollevato, con ordinanza del 24 dicembre 2021 (reg. ord. n. 13 del 2022), questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, della legge della Regione Puglia 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), nella versione antecedente alle modifiche introdotte dagli artt. 49, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52



(Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021) e 9, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria), disposizioni quest'ultime già dichiarate costituzionalmente illegittime, rispettivamente, dalle sentenze di questa Corte n. 36 e n. 195 del 2021.

Il giudice rimettente ritiene che la norma in questione, applicabile al giudizio nella formulazione vigente *ratione temporis*, prevedendo che «[l]'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, che si fonda sul criterio di funzionalità rispetto alla programmazione regionale, salvo che non si tratti di modifiche, ampliamento e trasformazione di cui all'articolo 5, comma 2, inerenti strutture già accreditate», stabilisca, nell'inciso finale, una serie di ipotesi di deroga al principio per cui l'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, tali da risultare in palese contrasto con gli artt. 8, 8-bis, 8-ter e 8-quater del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), che dettano i principi fondamentali stabiliti nella materia «tutela della salute» dalla legislazione statale in tema di rapporto tra autorizzazione ed accreditamento di strutture sanitarie, con la conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

1.1.- Il giudice rimettente riferisce di essere stato adito da Ars Radiologica srl per la riforma della sentenza n. 784 del 2021 del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, sezione seconda, resa fra Ars Radiologica srl, l'Istituto Santa Chiara srl e la Regione Puglia, con cui il giudice di prime cure ha accolto il ricorso principale formulato dall'Istituto Santa Chiara srl nella parte relativa all'azione di annullamento e, per l'effetto, ha annullato la determinazione regionale impugnata, respingendo la domanda risarcitoria e dichiarando irricevibile il ricorso incidentale.

Più precisamente, l'Istituto Santa Chiara srl, titolare di un centro diagnostico nel Comune di Castrignano de' Greci, accreditato istituzionalmente con l'Azienda sanitaria locale di Lecce nella branca specialistica ambulatoriale della diagnostica per immagini con utilizzo di grandi macchine, aveva impugnato - formulando altresì istanza risarcitoria - la determinazione dirigenziale della Regione Puglia 29 aprile 2019, n. 103 con cui erano stati concessi, con un unico provvedimento, l'autorizzazione all'esercizio e l'accreditamento istituzionale alla società Ars Radiologica srl, struttura sanitaria privata con sede nel Comune di Ruffano, per l'attività specialistica ambulatoriale di diagnostica per immagini con uso di grandi macchine, in aggiunta all'accreditamento già posseduto da tale struttura per l'attività specialistica ambulatoriale di diagnostica per immagini senza uso di grandi macchine.

La detta Ars Radiologica srl, all'esito di un pregresso contenzioso, aveva conseguito il parere di compatibilità all'installazione delle suddette apparecchiature di cui alla determinazione dirigenziale della Regione Puglia 27 febbraio 2017, n. 38, che escludeva espressamente, al contempo, la possibilità di conseguire l'accreditamento per saturazione del relativo fabbisogno e, in forza di tale parere, era stata rilasciata dal Comune di Ruffano, in data 28 luglio 2017, l'autorizzazione alla realizzazione del programmato ampliamento mediante installazione di due grandi macchine.

Con la menzionata determinazione dirigenziale regionale n. 103 del 2019, oggetto della detta impugnativa da parte dell'Istituto Santa Chiara srl, la Regione Puglia aveva dato rilievo al mutamento del quadro normativo e, in particolare, all'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017 che prevedeva, nella versione *ratione temporis* applicabile, che «[l]'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, che si fonda sul criterio di funzionalità rispetto alla programmazione regionale, salvo che non si tratti di modifiche, ampliamento e trasformazione di cui all'articolo 5, comma 2, inerenti strutture già accreditate».

Tanto premesso, ritenendo la questione rilevante e non manifestamente infondata, il Consiglio di Stato ha sospeso il giudizio e sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017.

1.2.- Sotto il profilo della rilevanza, il Consiglio di Stato osserva come la determinazione dirigenziale reg. Puglia n. 103 del 2019 costituisca provvedimento applicativo delle previsioni contenute nel censurato art. 19, comma 3, che pone, in presenza di strutture già accreditate per altre attività, l'obbligo dell'amministrazione di prendere atto, ai fini del rilascio di un ulteriore provvedimento di accreditamento, della già intervenuta autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio di attività costituenti modifiche, ampliamento e trasformazione di cui all'art. 5, comma 2, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017.

In questi casi, ad avviso del giudice rimettente, verrebbe introdotta una deroga al principio fondamentale stabilito nella materia «tutela della salute» dalla legislazione statale secondo cui l'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio delle strutture sanitarie e socio-sanitarie non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, che si fonda sul criterio di funzionalità rispetto alla programmazione regionale, trasformando, in contrasto con la disciplina statale, il provvedimento di rilascio dell'accreditamento in un atto dovuto e a contenuto vincolato.

Da ciò deriverebbe, ad avviso del giudice *a quo*, la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, in quanto l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, quale fondamento di legittimazione della deroga di cui la Regione Puglia ha fatto applicazione, comporterebbe l'illegittimità della suddetta determinazione dirigenziale regionale n. 103 del 2019, che di essa costituisce diretta e immediata espressione esecutiva.



Né assumerebbe rilievo, ad avviso del rimettente, la circostanza che la norma in argomento, vigente all'atto dell'adozione dell'atto impugnato, sia stata successivamente sostituita da altra.

Ciò in quanto questa Corte ha costantemente affermato la persistenza della rilevanza della questione anche nel caso in cui la norma sottoposta a scrutinio sia abrogata o sostituita da una successiva, dovendo la legittimità dell'atto essere esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione (sono citate, *ex multis*, sentenze n. 78 del 2013 e n. 177 del 2012).

Neppure, a parere del Consiglio di Stato, sarebbe condivisibile nel caso in esame l'interpretazione costituzionalmente orientata sostenuta dal giudice di prime cure ovvero qualsivoglia altra interpretazione adeguatrice, contrastando il chiaro tenore letterale della disposizione.

Il giudice rimettente sostiene, infatti, che il giudice di primo grado avrebbe trascurato la circostanza che nella detta disciplina il significato delle accezioni «modifiche, ampliamento e trasformazione» delle strutture sanitarie è stato fatto oggetto di diretta definizione da parte del legislatore nell'art. 5, comma 2, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, a cui il censurato art. 19, comma 3, della medesima legge regionale rinvia e a cui non sarebbe possibile sovrapporre, a suo parere, «un'autonoma perimetrazione contenutistica avulsa dalle indicazioni direttamente evincibili da tali precetti».

1.3.- Con riferimento alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice *a quo* ritiene, invece, che la disposizione censurata si ponga in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali posti dalla legge statale nella materia «tutela della salute», come declinati agli artt. 8, 8-bis, 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, per le medesime ragioni già evidenziate da questa Corte nelle sentenze n. 195 e n. 36 del 2021, non direttamente applicabili al caso, ma replicabili nei principi ivi affermati, siccome riferiti a una fattispecie parimenti governata «da una vincolante sequenza di effetti giuridici ampliativi, geneticamente collegati in via ordinaria a distinti e autonomi provvedimenti, ma qui scandita, per effetto di derogatorie previsioni normative regionali, da rigidi automatismi ingeneranti una non consentita sovrapposizione tra autorizzazione e accreditamento».

Ad avviso del Consiglio di Stato, infatti, la competenza regionale in materia di autorizzazione ed accreditamento di istituzioni sanitarie private deve essere inquadrata nella più generale potestà legislativa concorrente nella materia «tutela della salute», che vincola le regioni al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato che, in particolare, con riferimento al caso in esame, pongono in rapporto di autonomia i provvedimenti di autorizzazione e di accreditamento delle strutture sanitarie.

A parere del rimettente, pertanto, la questione sollevata dovrebbe ritenersi del tutto analoga rispetto a quelle scrutinate da questa Corte nelle pronunce già ricordate, venendo in rilievo una serie di ipotesi, incentrate su un'autorizzazione già rilasciata, che vincolerebbe, secondo la legge regionale, il successivo provvedimento di accreditamento.

2.- Si è costituita in giudizio Ars Radiologica srl, ricorrente nel giudizio principale, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata.

La parte eccepisce, innanzitutto, l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, in quanto, a suo avviso, il giudice *a quo* avrebbe offerto una insufficiente descrizione della fattispecie e del complessivo quadro normativo regionale, omettendo, in particolare, di considerare che l'atto censurato risulta fondato non solo sull'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, ma anche su altre distinte e concorrenti previsioni normative (in particolare l'art. 3, comma 32, della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia», e gli artt. 24 e 25 della legge reg. Puglia n. 9 del 2017).

La difesa di Ars Radiologica srl sostiene, inoltre, che, sulla base delle previsioni del regolamento della Regione Puglia 2 marzo 2006, n. 3, recante «Art. 3, comma 1, lettera a), punto 1) della L.r. 28 maggio 2004, n. 8. Fabbisogno prestazioni per il rilascio della verifica di compatibilità e dell'accreditamento istituzionale alle strutture sanitarie e socio-sanitarie», il «“fabbisogno programmato”», con specifico riferimento alle prestazioni diagnostiche con grandi macchine, debba ritenersi coincidente con il «“fabbisogno complessivo”» considerato per il rilascio del parere di compatibilità ai fini dell'autorizzazione alla realizzazione ed esercizio.

In altri termini, secondo la parte, con esclusivo riferimento alle grandi macchine, la disciplina regionale opererebbe una equiparazione verso l'alto, nel senso che sono le strutture autorizzate a coincidere con quelle anche accreditate, sicché verrebbe inciso, rispetto al paradigma delineato dai principi ricavabili dalle norme nazionali, solo l'ambito meno vasto delle mere autorizzazioni per le grandi macchine, essendo però sempre richiesto che le stesse rispondano ai requisiti ulteriori previsti per l'accreditamento, non essendo contemplata l'ipotesi della sufficienza del possesso dei requisiti «minimi» ai meri fini della sola autorizzazione per operare nel libero mercato sanitario.



In questa prospettiva, la parte sostiene, inoltre, che nelle disposizioni regionali censurate non sarebbe ravvisabile alcun «automatismo» che ridondi in pregiudizio, in considerazione della necessaria verifica del possesso dei requisiti essenziali ed «ulteriori» prescritti ai fini dell'accreditamento e a tutela della salute e quindi aggiuntivi alla verifica di quelli «minimi» di sicurezza e qualità prescritti per il procedimento di autorizzazione.

Sulla base di tali considerazioni, la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato dovrebbe, pertanto, ad avviso della difesa di Ars Radiologica srl, ritenersi non fondata, posto che la disciplina regionale renderebbe, in realtà, più selettivo il novero dei professionisti e delle strutture operanti, nel pieno rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legge nazionale.

3.- Si è costituito in giudizio l'Istituto Santa Chiara srl, chiedendo di dichiarare l'inammissibilità della questione per sopravvenuto difetto di rilevanza ovvero, in via subordinata e alternativa, di accogliere la questione e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, nella versione antecedente alle modifiche introdotte dagli artt. 49, comma 1, della legge reg. Puglia n. 52 del 2019 e 9, comma 1, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020.

Ad avviso della parte, la sentenza n. 36 del 2021 non avrebbe dichiarato l'integrale illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, come sostituito dall'art. 49, comma 1, della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, ma solo limitatamente alle parole «“salvo che” e seguenti», conservando, pertanto, il nucleo essenziale della disposizione, da sempre presente nella legislazione sanitaria pugliese, in quanto già enunciato dall'art. 20, comma 3, della previgente legge della Regione Puglia 28 maggio 2004, n. 8 (Disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), ai sensi del quale «[l]’autorizzazione alla realizzazione e all’esercizio non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, che si fonda sul criterio di funzionalità rispetto alla programmazione regionale».

L'eliminazione di tutto ciò che segue le parole «salvo che» dal testo dell'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017 avrebbe, ad avviso della parte, riportato la disposizione alla formulazione del previgente art. 20, comma 3, della legge reg. Puglia n. 8 del 2004, senza soluzione di continuità, rendendo così la questione sollevata dal Consiglio di Stato inammissibile per difetto di rilevanza.

In via gradata, la parte sostiene la fondatezza della questione di legittimità costituzionale, alla luce delle richiamate pronunce di questa Corte, evidenziando, in particolare, che il criterio di accreditamento censurato dalla sentenza n. 36 del 2021 e quello che ha determinato l'accreditamento di Ars Radiologica srl sono identici, in quanto l'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017 disponeva una deroga non consentita ai principi statali, sia nel testo applicato dalla determinazione dirigenziale regionale n. 103 del 2019, che nella successiva versione impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri in via principale e censurata dalla sentenza sopra indicata.

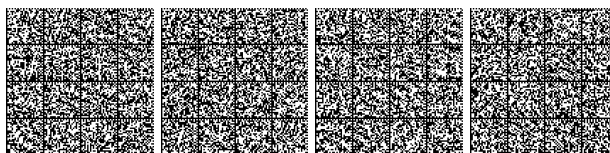
4.- Si è costituita in giudizio la Regione Puglia, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata.

La difesa regionale contesta, in particolare, l'ammissibilità della questione sotto lo specifico profilo della non manifesta infondatezza, rilevando che, secondo il costante orientamento di questa Corte, «l'omessa o insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione rende la stessa inammissibile» (sentenza n. 234 del 2020), in quanto priva «di un'argomentazione esaustiva delle ragioni del preteso contrasto con i parametri evocati» (ordinanza n. 202 del 2018).

Ad avviso della parte, infatti, il Consiglio di Stato non avrebbe esaminato l'argomentazione relativa al fabbisogno, unico e indistinto, previsto dal regolamento reg. Puglia n. 3 del 2006 sia per l'autorizzazione all'esercizio che per l'accreditamento istituzionale, in relazione alle strutture e studi che erogano prestazioni di assistenza specialistica in regime ambulatoriale di diagnostica per immagini, con utilizzo delle grandi macchine.

In ogni caso, secondo la Regione, l'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, nella versione in vigore dal 2 maggio 2017 (data della sua emanazione) e fino alla modifica di cui all'art. 49, comma 1, della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, che ha sostituito le ipotesi di deroga indicate nell'art. 5, comma 2, della stessa legge reg. Puglia n. 9 del 2017 con quelle specifiche attinenti alle grandi macchine e alla tomografia a emissione di positroni (PET), non violerebbe il criterio di funzionalità dell'accreditamento istituzionale rispetto alla programmazione regionale, che al contrario sarebbe immanente alla norma, in quanto la medesima troverebbe applicazione a tipologie di strutture il cui fabbisogno, ai fini dell'autorizzazione all'esercizio, coincide con il fabbisogno previsto ai fini dell'accreditamento istituzionale secondo le disposizioni del regolamento regionale n. 3 del 2006.

Da ciò deriverebbe, a parere della difesa regionale, che non risulta configurabile alcun paventato automatismo nella previsione dell'accreditabilità degli ampliamenti previsti nella parte finale dell'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, considerato che la coincidenza dei due diversi fabbisogni (di esercizio e di accreditamento) è frutto di una scelta programmatica esplicita dalla Regione nel regolamento n. 3 del 2006 e non è riconducibile alla disposizione di cui all'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017.



5.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, le parti hanno depositato memorie integrative, insistendo sulle conclusioni già formulate.

*Considerato in diritto*

1.- Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, sezione terza, ha sollevato, con ordinanza del 24 dicembre 2021 (reg. ord. n. 13 del 2022), questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, nella versione vigente all'epoca dell'adozione dell'atto impugnato nel giudizio principale, ossia quella antecedente alle modifiche introdotte dagli artt. 49, comma 1, della legge reg. Puglia n. 52 del 2019 e 9, comma 1, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, ai sensi della quale, con riferimento alle strutture sanitarie, «[l]'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, che si fonda sul criterio di funzionalità rispetto alla programmazione regionale, salvo che non si tratti di modifiche, ampliamento e trasformazione di cui all'articolo 5, comma 2, inerenti strutture già accreditate».

Il rimettente dubita della legittimità costituzionale della suddetta norma in quanto questa, nella sua parte finale, laddove richiama le ipotesi indicate dall'art. 5, comma 2, della stessa legge reg. Puglia n. 9 del 2017, derogherebbe al principio fondamentale della legislazione statale nella materia «tutela della salute», desumibile dagli artt. 8, 8-bis, 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, che stabilisce l'autonomia, individuandone le rispettive differenze, tra il procedimento di autorizzazione e quello di accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie, violando così l'art. 117, terzo comma, Cost.

Il richiamato art. 5, comma 2, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, alle cui particolari ipotesi rinvia la norma censurata nella parte in cui collega all'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio effetti vincolanti ai fini dell'accreditamento, si riferisce, peraltro, non solo all'ambito della diagnostica per immagini, sia con grandi macchine che senza di queste, a cui erano limitate le tre fattispecie introdotte dall'art. 49, comma 1, della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, già dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza di questa Corte n. 36 del 2021.

2.- Le eccezioni di inammissibilità della questione sollevate dalle parti non sono fondate.

2.1.- Va rigettata innanzi tutto l'eccezione di inammissibilità della questione per difetto di rilevanza avanzata dalla difesa di Ars Radiologica srl, secondo la quale il giudice *a quo* avrebbe appunto offerto «una insufficiente descrizione della fattispecie e del complessivo quadro normativo regionale».

Ai fini dell'apprezzamento del requisito della rilevanza nei giudizi incidentali, questa Corte ha ripetutamente affermato che è fondamentale la valutazione che il giudice *a quo* deve effettuare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo questa Corte interferire su tale giudizio di rilevanza solo se esso, *ictu oculi*, appaia assolutamente privo di fondamento (*ex multis*, sentenze n. 258 del 2021 e n. 208 del 2019).

Nel caso di specie l'ordinanza di rimessione espone diffusamente le ragioni per cui la decisione sulla questione di legittimità costituzionale sollevata risulta pregiudiziale per la definizione del processo principale, evidenziando, in particolare, che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della parte finale dell'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, laddove questo stabilisce una serie di ipotesi di deroga al principio di autonomia tra procedimento di autorizzazione e procedimento di accreditamento, comporterebbe la conseguente illegittimità della determinazione dirigenziale regionale n. 103 del 2019, atto impugnato nel giudizio principale, che di tale disposizione costituisce, a parere del rimettente, diretta e immediata espressione esecutiva.

2.2.- Va, altresì, rigettata l'eccezione di inammissibilità per sopravvenuto difetto di rilevanza della questione, proposta dalla difesa dell'Istituto Santa Chiara srl, secondo cui, a seguito della sentenza di questa Corte n. 36 del 2021, sarebbe stato espunto dall'ordinamento giuridico non solo il testo dell'art. 19, comma 3, come sostituito dall'art. 49, comma 1, della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, ma anche la versione precedente della disposizione.

La citata sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 49, comma 1, della legge reg. Puglia n. 52 del 2019 che, il 30 novembre del 2019, aveva sostituito la parte finale dell'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, ma non ha inciso sul testo previgente di quest'ultima norma, che non era stato all'epoca tempestivamente impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale è, infatti, limitata alla norma impugnata e non può estendersi alla previgente versione della disposizione, in mancanza di un'autonoma impugnazione.

2.3.- Va rigettata, infine, anche l'eccezione di inammissibilità avanzata dalla difesa della Regione Puglia.



Questa Corte ha, più volte, affermato che si configura un'ipotesi di inammissibilità della questione, qualora il giudice non fornisca una motivazione adeguata sulla non manifesta infondatezza della stessa, limitandosi a evocare i parametri costituzionali, senza argomentare in ordine alla loro violazione (*ex plurimis*, sentenze n. 192 del 2016 e n. 70 del 2015; ordinanze n. 36 del 2015 e n. 158 del 2011).

Nel caso in esame, le pretese carenze argomentative prospettate dalla difesa regionale non inficiano l'ammissibilità della questione, non trattandosi di lacune tali da rendere oscuro od impreciso il senso delle censure avanzate dal giudice *a quo*.

Le osservazioni della difesa regionale, fondate sulla ritenuta coincidenza dei due diversi fabbisogni (quello relativo al procedimento di autorizzazione e quello relativo all'accreditamento), frutto di una scelta programmatica che avrebbe effettuato la Regione Puglia nel regolamento n. 3 del 2006, attengono, infatti, semmai, al merito della questione, senza determinare una insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione che renda la stessa inammissibile.

3.- Nel merito, la questione è fondata.

3.1.- La censura avente ad oggetto l'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017 nella sua formulazione originaria, precedente alle modifiche introdotte dall'art. 49, comma 1, della legge reg. Puglia n. 52 del 2019 e dall'art. 9, comma 1, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, riguarda il tema dell'accreditamento istituzionale di strutture sanitarie e socio-sanitarie, di cui all'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, e risulta imperniata sulla distinzione che corre tra tale istituto e quello dell'autorizzazione, oggetto dell'art. 8-*ter* dello stesso d.lgs. n. 502 del 1992.

Nella recente sentenza n. 36 del 2021, questa Corte ha affermato che «“il regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti costituisce principio fondamentale in materia di tutela della salute”» e che «occorre “distinguere [...] gli aspetti che attengono all'“autorizzazione”, prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l'“accreditamento” delle strutture autorizzate”, precisando che, quanto all'“autorizzazione”, “gli artt. 8, comma 4, e 8-*ter*, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabiliscono “requisiti minimi” di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie”, e che, quanto all'“accreditamento”, “occorrono, invece, “requisiti ulteriori” (rispetto a quelli necessari all'autorizzazione) e l'accettazione del sistema di pagamento a prestazione, ai sensi dell'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992” (sentenza n. 292 del 2012, punto 4 del Considerato in diritto)».

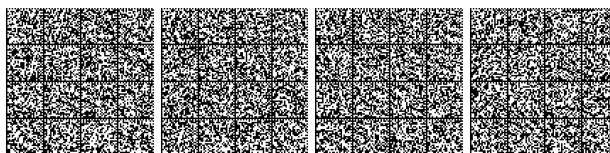
La stessa sentenza chiarisce, inoltre, che «[I]a differenza che intercorre tra l'autorizzazione e l'accreditamento delle strutture sanitarie e socio-sanitarie, in base al sistema delineato dagli artt. 8-*bis*, 8-*ter* e 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, come interpretati dalla giurisprudenza amministrativa, mostra che per la prima i profili rilevanti “sono quelli inerenti il fabbisogno complessivo di prestazioni sanitarie nel territorio e in particolare quelli concernenti la localizzazione delle strutture già presenti”, così da garantire la corretta distribuzione sul territorio “in modo che siano adeguatamente servite tutte le zone, anche quelle a bassa redditività, che in mancanza di tale strumento non sarebbero coperte” (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 7 marzo 2019, n. 1589). Ai fini dell'accreditamento rileva invece il fabbisogno di assistenza programmato per garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA)».

Ora, mentre nel procedimento di autorizzazione è richiesta una valutazione complessiva, che considera anche le prestazioni ulteriori rispetto a quelle rientranti nei livelli essenziali di assistenza (LEA) e le strutture private non accreditate, nel caso, invece, dell'accreditamento di strutture sanitarie, la valutazione ha ad oggetto «unicamente i LEA e prevede il coinvolgimento, in base all'art. 8-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, solo “dei presidi direttamente gestiti dalle aziende unità sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende universitarie e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, nonché di soggetti accreditati ai sensi dell'articolo 8-*quater*, nel rispetto degli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-*quinqües*”, senza quindi considerare le strutture private non accreditate» (sentenza n. 7 del 2021, punto 4.4. del Considerato in diritto).

3.2.- La norma censurata applica il medesimo principio informatore che è alla base delle disposizioni già dichiarate costituzionalmente illegittime dalle sentenze n. 195 e n. 36 del 2021, consistente nella non consentita assimilazione, attesa la diversità dei relativi presupposti di legittimazione, tra l'autorizzazione e l'accreditamento di una struttura sanitaria, ponendosi così in contrasto con il principio generale della legislazione statale ricavabile da una lettura sistemica degli artt. 8, 8-*bis*, 8-*ter* e 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992.

La questione in esame appare invero del tutto analoga a quella già oggetto della sentenza n. 36 del 2021 in quanto, anche in questo caso, verrebbe «nuovamente in rilievo una deroga incentrata su un'autorizzazione già rilasciata che vincola, secondo la legge regionale, il successivo accreditamento».

Né, come rilevato anche dal rimettente, è possibile una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione, ostando a ciò il suo chiaro tenore letterale che, con riferimento ai casi di «modifiche, ampliamento e trasformazione» delle strutture sanitarie, rinvia a specifiche ipotesi fatte oggetto di diretta definizione dall'art. 5, comma 2, della stessa legge reg. Puglia n. 9 del 2017.



3.3.- La norma censurata prefigura, pertanto, nel suo inciso finale, una sostanziale coincidenza tra il provvedimento di autorizzazione di una struttura sanitaria e quello di accreditamento istituzionale, in palese contrasto con il principio fondamentale della legislazione statale, ricavabile, come si è detto, da una lettura sistemica degli artt. 8, 8-bis, 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, che ne stabilisce invece l'autonomia e le differenze.

E invero, come rilevato anche dal giudice *a quo*, la disposizione censurata trasforma i provvedimenti di accreditamento, che la disciplina statale configura come discrezionali e fondati su presupposti diversi da quelli stabiliti per l'autorizzazione, in atti dovuti e a contenuto vincolato nelle dette ipotesi di modifiche, ampliamento e trasformazione di cui all'art. 5, comma 2, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, se inerenti strutture già accreditate.

Né tali conclusioni possono essere contestate, in alcun modo, sulla base delle previsioni del regolamento reg. Puglia n. 3 del 2006, ai sensi del quale la difesa della Regione sostiene che il «“fabbisogno programmato”» ai fini dell'accREDITamento, con specifico riferimento alle prestazioni diagnostiche con grandi macchine, sarebbe coincidente con il «“fabbisogno complessivo”» richiesto, invece, ai fini dell'autorizzazione.

Va, infatti, ribadito quanto già evidenziato da questa Corte nella sentenza n. 36 del 2021, secondo cui i «due procedimenti - di autorizzazione e di accREDITamento - sono, in base ai richiamati principi fondamentali della legge statale, tra di loro autonomi, essendo ciascuno finalizzato alla valutazione di indici di fabbisogno diversi e non sovrapponibili».

Conseguentemente, deve ritenersi preclusa al legislatore regionale la previsione di effetti vincolanti (id est automatici) da attribuire all'autorizzazione ai fini dell'accREDITamento istituzionale.

3.4.- Da ciò deriva l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, nella versione antecedente alle modifiche introdotte dagli artt. 49, comma 1, della legge reg. Puglia n. 52 del 2019 e 9, comma 1, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, limitatamente alle parole «, salvo che non si tratti di modifiche, ampliamento e trasformazione di cui all'articolo 5, comma 2, inerenti strutture già accreditate», in quanto la previsione di effetti vincolanti dell'autorizzazione sull'accREDITamento si pone in contrasto con il principio fondamentale della legislazione statale, espresso dalle norme interposte richiamate, che impone, invece, l'autonomia dei due procedimenti, con la conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, della legge della Regione Puglia 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accREDITamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), nel testo vigente anteriormente alle modifiche introdotte dall'art. 49, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021) e dall'art. 9, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria), limitatamente alle parole: «, salvo che non si tratti di modifiche, ampliamento e trasformazione di cui all'articolo 5, comma 2, inerenti strutture già accreditate».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 gennaio 2023.

F.to:

Daria de PRETIS, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 febbraio 2023.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 33

*Sentenza 25 gennaio - 28 febbraio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza - Trattamento pensionistico della Polizia penitenziaria - Calcolo della quota retributiva relativo anche al periodo anteriore al gennaio 2022 - Applicazione dei criteri più favorevoli previsti per il personale ad ordinamento militare, anziché di quelli previsti per gli impiegati civili dello Stato - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento - Non fondatezza della questione.**

- Legge 15 dicembre 1990, n. 395, art. 1, comma 4.
- Costituzione, art. 3.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Daria de PRETIS;

*Giudici :* 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, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco DALBERTI,  
ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge 15 dicembre 1990, n. 395 (Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria), promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, in composizione monocratica, nel procedimento vertente tra A.V.F. C. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 16 marzo 2022, iscritta al n. 40 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nell'udienza pubblica del 24 gennaio 2023 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

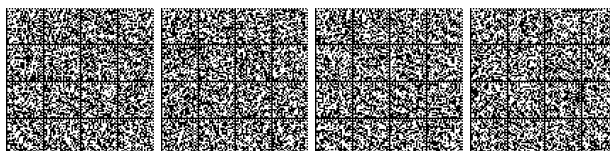
uditi l'avvocato Antonella Patteri per l'INPS e l'avvocato dello Stato Pietro Garofoli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 25 gennaio 2023.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 16 marzo 2022 (r. o. n. 40 del 2022), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge 15 dicembre 1990, n. 395 (Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria), nella parte in cui non prevede che i criteri di calcolo del trattamento pensionistico, riferito alla quota retributiva della pensione, previsti dall'art. 54, commi 1 e 2, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), siano estesi in favore del personale della Polizia penitenziaria.

1.1.- Il giudice rimettente premette di dover decidere il ricorso proposto in data 30 gennaio 2021, nei confronti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e del Ministero della giustizia, da una persona dipendente del Ministero della giustizia e appartenente al Corpo di polizia penitenziaria, cessata dal servizio dal 27 dicembre 2018, avente a oggetto la richiesta di riliquidazione del trattamento pensionistico con applicazione dell'art. 54 del d.P.R. n. 1092 del 1973 in relazione al ricalcolo della parte retributiva del trattamento stesso.





Il rimettente dà atto che nel giudizio *a quo* si è costituito l'INPS, che ha chiesto di dichiarare la non fondatezza della pretesa in quanto l'art. 54 del d.P.R. n. 1092 del 1973 non sarebbe applicabile al personale del disciolto Corpo degli agenti di polizia penitenziaria, e ha eccepito, in via subordinata, il divieto di cumulo di interessi e rivalutazione.

Il giudice *a quo* riferisce che, in vista dell'udienza fissata per il 14 dicembre 2021, il ricorrente ha presentato brevi note scritte chiedendo di sollevare la questione di legittimità costituzionale, deducendo la violazione del principio di eguaglianza in ragione della mancata applicazione della norma indicata (l'art. 54 del d.P.R. n. 1092 del 1973) anche in favore degli appartenenti alla Polizia penitenziaria. Successivamente, in vista dell'udienza cartolare del 1° marzo 2022, il ricorrente ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni, richiamando l'art. 1, comma 101, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), nel frattempo entrata in vigore.

Il giudice *a quo* espone che il giudizio verte sulla domanda del ricorrente, già in servizio presso il Ministero della giustizia come agente di Polizia penitenziaria, con anzianità di servizio utile al 31 dicembre 1995 inferiore a 18 anni e superiore a 15 anni (17 anni e un mese), volta al riconoscimento del diritto alla riliquidazione del trattamento pensionistico - con riferimento alle quote A e B, calcolate con il sistema misto retributivo/contributivo di cui all'art. 1, comma 12, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare) - mediante l'applicazione della più favorevole aliquota di rendimento del 44 per cento, prevista dall'art. 54 del d.P.R. n. 1092 del 1973.

1.2.- In via preliminare, il rimettente si sofferma sullo *ius superveniens*, costituito dall'art. 1, comma 101, della legge n. 234 del 2021, il quale così testualmente dispone: «[a] personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile, in possesso, alla data del 31 dicembre 1995, di un'anzianità contributiva inferiore a diciotto anni, effettivamente maturati, si applica, in relazione alla specificità riconosciuta ai sensi dell'articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183, l'articolo 54 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, ai fini del calcolo della quota retributiva della pensione da liquidare con il sistema misto, con applicazione dell'aliquota del 2,44 per cento per ogni anno utile».

Circa la portata applicativa di tale norma sopravvenuta, il rimettente afferma di aderire all'interpretazione secondo cui la più favorevole aliquota del 44 per cento deve ritenersi estesa anche al trattamento pensionistico del personale della Polizia penitenziaria andato in quiescenza entro l'anno appena trascorso, ma con il riconoscimento della decorrenza economica solo a far data dal 1° gennaio 2022.

Pertanto, con decisione parziale, la Corte rimettente ha intanto accolto il ricorso limitatamente al riconoscimento del diritto alla rideterminazione del trattamento pensionistico mediante l'applicazione, sulle quote dello stesso calcolate con il sistema retributivo, dell'aliquota annua del 2,44 per cento a decorrere dal rateo di gennaio 2022.

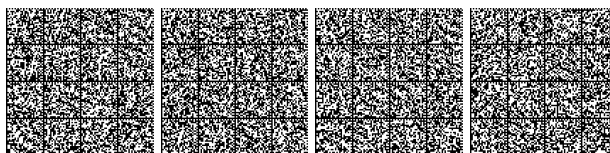
1.3.- Invece, con riferimento ai ratei a decorrere dal pensionamento ed antecedenti al gennaio 2022, la Corte rimettente solleva la questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost, dell'art. 1, comma 4, della legge n. 395 del 1990, nella parte in cui - nel prevedere che al personale del disciolto Corpo degli agenti di custodia (ora: Polizia penitenziaria), facente parte delle Forze di polizia, per quanto non previsto dalla stessa legge, si applichino, in quanto compatibili, le norme relative agli impiegati civili dello Stato - non ha esteso l'applicazione dell'art. 54, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 1092 del 1973, riservata ai militari, anche al personale, quali i dipendenti della Polizia penitenziaria, appartenente al comparto sicurezza a ordinamento civile.

Ad avviso del rimettente, anche a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 101, della legge n. 234 del 2021, permane la rilevanza della questione in quanto, a suo avviso, non sussiste alcun dubbio sul carattere non retroattivo della disposizione sopravvenuta, e non potendo a essa attribuirsi la natura di norma di interpretazione autentica. Da ciò, secondo il giudice *a quo* consegue che, per quanto riguarda i ratei fino al 31 dicembre 2021, il trattamento pensionistico dei dipendenti collocati in congedo, come il ricorrente, antecedentemente al 1° gennaio 2022, deve essere calcolato secondo il regime vigente all'epoca del pensionamento.

Pertanto, per la determinazione del trattamento pensionistico del ricorrente per il periodo dal 27 dicembre 2018 al 31 dicembre 2021, secondo il giudice *a quo*, occorre far riferimento alla disciplina vigente per il personale appartenente al Corpo degli agenti di polizia penitenziaria a ordinamento civile.

1.4.- Passando al merito delle censure, il rimettente sostiene che a seguito della riforma del sistema pensionistico di cui alla legge n. 335 del 1995, che ha stabilito il passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo di tutti i lavoratori, pubblici e privati, ogni differenza tra personale militare e civile è venuta definitivamente meno.

A tal riguardo, nell'ordinanza di rimessione si evidenzia che l'art. 1, comma 13, della legge n. 335 del 1995 ha fatto salva, in regime transitorio, a favore dei dipendenti che alla data del 31 dicembre 1995 avessero maturato una anzianità contributiva di oltre diciotto anni, la liquidazione della pensione secondo la normativa vigente in base al sistema retributivo, calcolata, quindi, tenendo conto della retribuzione pensionabile, dell'anzianità contributiva e dell'aliquota di rendimento.



Per i dipendenti che alla data del 31 dicembre 1995 avessero, invece, una anzianità inferiore, come nel caso di specie, il trattamento pensionistico viene attribuito con il sistema cosiddetto misto (retributivo/contributivo), in cui le quote di pensione relative alle anzianità acquisite prima del 31 dicembre 1995 sono calcolate secondo il sistema retributivo previgente, mentre quelle riferite alle anzianità successivamente maturate sono computate secondo il sistema contributivo; ciò ai sensi dell'art. 1, comma 12, della legge n. 335 del 1995.

Quanto all'ambito di applicazione soggettiva dei criteri di calcolo, previsti dall'art. 54 del d.P.R. n. 1092 del 1973, ai fini della determinazione della quota retributiva della pensione, come reinterpretati dalla sentenza della Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, 4 gennaio 2021, n. 1, il giudice *a quo* afferma che è pacifica l'operatività di tale disposizione in favore del personale appartenente al solo comparto militare, ivi compreso quello svolgente funzioni di polizia (Arma dei carabinieri e Corpo della guardia di finanza)

Ciò precisato, il rimettente si sofferma sulla disposizione di cui all'art. 61 del d.P.R. n. 1092 del 1973, che ha esteso l'applicabilità delle norme di cui al Capo II e, quindi, anche dell'art. 54 del medesimo decreto, ad alcune categorie di personale a ordinamento civile, ed in particolare ai Vigili del fuoco ed al Corpo forestale, con conseguente applicazione, anche a tale personale, dei criteri previsti dall'art. 54 per la determinazione della quota di pensione calcolata con il criterio retributivo.

Inoltre, l'art. 73, comma 3, del decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443 (Ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'art. 14, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395), con particolare riferimento al trattamento pensionistico stabilisce che «[a]l personale proveniente dai ruoli del disciolto Corpo degli agenti di custodia continua ad applicarsi l'articolo 6 della legge 3 novembre 1963, n. 1543»; disposizione quest'ultima che, nel disciplinare l'ammontare del trattamento pensionistico dei sottoufficiali e degli appuntati dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, nonché dei sottoufficiali e dei militari del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza (oggi: Polizia di Stato), del Corpo degli agenti di custodia e del personale delle corrispondenti categorie del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del Corpo forestale dello Stato, prevedeva che la pensione fosse «ragguagliata, al compimento del ventesimo anno di servizio, al 44 per cento della base pensionabile» (comma 2 dell'art. 6 della legge 3 novembre 1963, n. 1543, recante «Norme sugli organici e sul trattamento economico dei sottufficiali e militari di truppa dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza, del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza, del Corpo degli agenti di custodia, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del Corpo forestale dello Stato») e che, «[p]er ciascun anno di servizio oltre il ventesimo e per non più di dieci anni successivamente compiuti, la pensione sarà aumentata del 3,60 per cento» (comma 3 dell'art. 6 della legge n. 1543 del 1963).

Osserva, poi, il rimettente che nulla è, invece, previsto per i dipendenti cessati dal servizio con una anzianità inferiore a venti anni, per i quali occorre, dunque, far riferimento, stante il rinvio contenuto nella norma censurata al testo unico sugli impiegati civili dello Stato, all'art. 44 del d.P.R. n. 1092 del 1973, secondo cui «[l]a pensione spettante al personale civile con l'anzianità di quindici anni di servizio effettivo è pari al 35 per cento della base pensionabile; detta percentuale è aumentata di 1,80 per ogni ulteriore anno di servizio utile fino a raggiungere il massimo dell'ottanta per cento».

Alla luce di tale quadro normativo, il rimettente conclude che, nella fattispecie al suo esame, con riferimento al trattamento pensionistico del personale appartenente alla Polizia penitenziaria che alla data del 31 dicembre 1995, avesse maturato una anzianità inferiore ai 18 anni, è stata fatta applicazione per il calcolo della quota retributiva di un criterio meno favorevole, previsto dall'art. 44 del d.P.R. n. 1092 del 1973 per il personale civile, rispetto a quello applicabile ai militari.

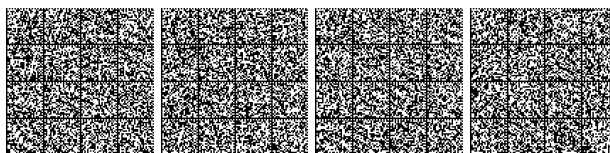
Tale assetto normativo, ad avviso del giudice *a quo*, determina una ingiustificata lacuna con una portata discriminatoria nei confronti del personale del Corpo degli agenti di polizia penitenziaria, a fronte della specialità delle funzioni svolte da tale personale, e di mansioni molto simili a quelle del personale delle altre Forze di polizia a ordinamento militare (Arma dei carabinieri e Corpo della guardia di finanza).

Tale lacuna sarebbe stata solo parzialmente colmata dalla disposizione di cui all'art. 1, comma 101, della legge n. 234 del 2021, restando escluso dal nuovo sistema di calcolo il trattamento pensionistico dal momento del pensionamento fino al 31 dicembre 2021.

La disposizione censurata violerebbe l'art. 3 Cost. «inteso quale canone di ragionevolezza in virtù del quale devono intendersi non conformi a Costituzione le scelte legislative che comportino discriminazioni intollerabili fra situazioni[i] similari».

Vi sarebbe - secondo la Corte rimettente - una disparità di trattamento in danno del personale della Polizia penitenziaria.

Anche se la legge n. 395 del 1990 ha previsto la cosiddetta smilitarizzazione del Corpo degli agenti di custodia e la soppressione del ruolo delle vigilatrici penitenziarie, istituendo il Corpo della polizia penitenziaria, facente parte delle Forze di polizia a ordinamento civile, si tratta pur sempre di un Corpo al quale la legge ha attribuito il compito



di garantire l'ordine e la sicurezza all'interno degli istituti penitenziari e delle strutture del Ministero della giustizia in materia di osservazione e trattamento rieducativo dei detenuti e degli internati, traduzione e piantonamento dei detenuti e degli internati in luoghi di cura, collaborando con l'Ufficio di sorveglianza e l'Ufficio del pubblico ministero.

Ad avviso del rimettente, l'intervento legislativo ha mantenuto ferme le peculiarità del personale appartenente a tale Corpo, rispetto allo stesso personale civile dipendente dal medesimo Ministero della giustizia.

Quanto alla specifica disciplina relativa alla materia pensionistica, il giudice *a quo* osserva che il legislatore della riforma del trattamento di quiescenza dei dipendenti dello Stato, attuata con il d.P.R. n. 1092 del 1973, ha previsto un regime differenziato per il personale civile e quello militare, per la peculiarità delle funzioni svolte dalle due categorie, che trova conferma nel diverso sistema di calcolo del trattamento pensionistico, all'epoca commisurato su una percentuale dell'ultima retribuzione percepita (la cosiddetta base pensionabile), regolato dall'art. 44 del d.P.R. n. 1092 del 1973 per il personale civile - che prevede l'applicazione di una percentuale del 35 per cento della base pensionabile, aumentata di 1,80 per ogni ulteriore anno di servizio utile fino a raggiungere l'80 per cento - e dall'art. 54 del medesimo d.P.R. n. 1092 del 1973 per il personale militare, che invece prevede l'applicazione di una percentuale del 44 per cento della base pensionabile, aumentata del 1,80 per cento per ogni anno di servizio utile oltre il ventesimo.

Non di meno - osserva la Corte rimettente - risulterebbe evidente che il legislatore, ferma la distinzione tra lo stato civile e quello militare, avesse chiara l'esigenza di prevedere un regime differenziato in ragione delle funzioni svolte anche per altre categorie di dipendenti pubblici.

In tal senso deporrebbe l'estensione al Corpo nazionale dei vigili del fuoco e al Corpo forestale - operata dall'art. 61 del d.P.R. n. 1092 del 1973 - delle norme di cui al Capo II, in materia pensionistica; estensione al personale del comparto sicurezza che, invece, non era necessaria perché all'epoca il Corpo degli agenti di custodia (oggi: Polizia penitenziaria) rientrava nel comparto militare.

L'irragionevolezza di questo trattamento, risultato differenziato dopo la smilitarizzazione del Corpo, sarebbe evidente - secondo la Corte rimettente - là dove è rimasta l'applicazione del regime più favorevole al Corpo forestale e ai Vigili del fuoco, appartenenti al comparto rispettivamente del soccorso pubblico e della tutela del patrimonio agro-forestale.

A tal riguardo, ad avviso del rimettente, le funzioni degli appartenenti alla Polizia penitenziaria, pur contenute nel mondo carcerario, debbono senz'altro ascrivere alla categoria della "sicurezza" al pari della Polizia di Stato, a ordinamento civile, dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza, a ordinamento militare.

Infine, il rimettente si sofferma sulla evoluzione normativa della disciplina in tema di trattamento pensionistico che ha visto estendere al personale della Polizia penitenziaria principi ed istituti riservati al personale militare, ed in particolare: 1) l'art. 56, comma 3, del d.lgs. n. 443 del 1992, il quale prevede che al personale del Corpo di polizia penitenziaria, ai soli fini dell'acquisizione del diritto al trattamento di pensione normale, si applica l'art. 52 del d.P.R. n. 1092 del 1973, applicabile al personale militare; 2) l'art. 2177 e seguenti del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), in virtù dei quali si estendono al personale delle Forze di polizia a ordinamento civile e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco alcune disposizioni in tema di trattamento previdenziale previste per il personale militare.

1.5.- In conclusione, il rimettente ha riconosciuto con sentenza parziale, a decorrere dal rateo di gennaio del 2022, il diritto del ricorrente alla riliquidazione della pensione con l'applicazione, sulle quote calcolate con il sistema retributivo, dell'aliquota annua del 2,44 per cento con conseguente diritto agli arretrati, costituiti dalla differenza dei ratei pregressi, maggiorati, a decorrere dalla scadenza dei singoli ratei, degli interessi legali e, nei limiti dell'eventuale maggior importo differenziale, della rivalutazione monetaria, calcolata anno per anno secondo gli indici ISTAT.

Contestualmente, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge n. 395 del 1990, in riferimento all'art. 3 Cost., nei termini indicati, disponendo la sospensione del giudizio con riferimento alla domanda di riconoscimento degli arretrati a decorrere dalla data della cessazione dal servizio.

2.- Con atto del 16 maggio 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, nel merito non fondata.

In primo luogo, la difesa statale ha eccepito l'inammissibilità della questione per erronea individuazione della norma censurata.

A tal riguardo, l'Avvocatura generale osserva che il rimettente ha censurato l'art. 1, comma 4, della legge n. 395 del 1990, che applica alla Polizia penitenziaria, in quanto compatibili, le norme relative agli impiegati civili dello Stato, mentre la pretesa illegittimità costituzionale è in realtà riferita al calcolo della quota retributiva delle pensioni nei confronti di coloro che hanno maturato un'anzianità contributiva al 31 dicembre 1995 infe-



riore a 18 anni. Il vulnus costituzionale sarebbe, invece, riconducibile, unicamente, alla irretroattività dell'art. 1, comma 101, della legge n. 234 del 2021, che estende al personale delle Forze di polizia a ordinamento civile l'applicazione dell'art. 54 del d.P.R. n. 1092 del 1973.

In proposito, osserva che il comma 4 dell'art. 1 della legge n. 395 del 1990 si limiterebbe a statuire che al personale appartenente ai ruoli della Polizia penitenziaria si applicano, in quanto compatibili, le norme relative agli impiegati civili dello Stato, senza nulla disporre in merito al "regime pensionistico" applicabile a tali dipendenti e, in particolare, ai criteri di calcolo della quota «retributiva» della pensione a essi spettante. Ed invero, tali criteri di calcolo sono previsti agli artt. 44 e 54 del d.P.R. n. 1092 del 1973.

Ad avviso della difesa statale, il rimettente avrebbe dovuto censurare la norma previdenziale ritenuta applicabile (in ipotesi, l'art. 1, comma 101, della legge n. 234 del 2021 e l'art. 54 del d.P.R. n. 1092 del 1973) e non certamente il comma 4 dell'art. 1 della legge n. 395 del 1990.

Il giudice *a quo* sarebbe, dunque, incorso nel vizio di aberratio ictus che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, determina l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza.

2.1.- Nel merito, la difesa statale osserva che la questione sarebbe comunque da ritenersi non fondata.

Richiamando alcune pronunce di questa Corte, l'Avvocatura generale afferma che la diversità del trattamento previdenziale tra le Forze di polizia "a ordinamento civile" e quelle a "ordinamento militare" appare del tutto ragionevole in considerazione delle differenze che connotano il rapporto di impiego delle due categorie di personale (sono richiamate anche la sentenza n. 170 del 2019 e l'ordinanza n. 168 del 1995, nonché le sentenze n. 96 del 1980 e n. 3 del 1957).

Pertanto, proprio tale specificità renderebbe non arbitraria la scelta del legislatore con riferimento ai criteri di calcolo della quota retributiva della pensione spettante alle due diverse categorie di personale.

3.- Con atto del 16 maggio 2022, si è costituito in giudizio l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata.

In via preliminare, l'Istituto ha eccepito l'inammissibilità della questione per la contraddittorietà della impostazione data dal rimettente alla rilevanza del quadro normativo di riferimento e, in particolare, al rapporto, ai fini del decidere, fra l'art. 54 del d.P.R. n. 1092 del 1973 e l'art. 1, comma 101, della legge n. 234 del 2021.

Nel merito, l'Istituto sottolinea che il giudice *a quo* - nel soffermarsi su aspetti che accomunano l'azione dei militari e quella degli agenti di custodia, evidenziando che la Polizia penitenziaria è un Corpo armato con funzione di tutela della sicurezza pubblica - ha però trascurato di considerare gli aspetti che differenziano l'attività dell'agente penitenziario da quella del militare.

In particolare, quanto al raffronto tra Polizia penitenziaria e Vigili del fuoco ed ex Corpo forestale, l'Istituto osserva che si tratta di scelte rimesse alla discrezionalità del legislatore dal momento che le funzioni, le mansioni e le prerogative dei corpi deputati ad assicurare i vari aspetti della sicurezza pubblica non sono affatto uguali; il fatto che la Polizia penitenziaria sia compresa nel comparto sicurezza non significa che il suo ordinamento debba essere identico a quello dei militari.

In tale verso, l'INPS osserva che i profili di similitudine tra la posizione dei militari e quella degli appartenenti alle Forze di polizia a ordinamento civile sono stati considerati e specificamente disciplinati dal legislatore, come, ad esempio, l'accesso alla pensione privilegiata, istituto che opera tanto per i militari quanto per gli altri corpi impegnati in compiti di sicurezza.

Infine, nell'atto di costituzione l'Istituto evidenzia che l'aliquota del 2,44 per cento, individuata dalla giurisprudenza contabile a ventisette anni dall'entrata in vigore della legge n. 335 del 1995 e successivamente recepita nell'art. 1, comma 101, della legge n. 234 del 2021, costituisce un trattamento di favore, sicuramente eccezionale, insuscettibile di estensione analogica e di applicazione retroattiva.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (r. o. n. 40 del 2022), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge n. 395 del 1990, nella parte in cui non prevede che i criteri di calcolo del trattamento pensionistico, riferito alla quota retributiva della pensione, previsti dall'art. 54, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 1092 del 1973, siano estesi in favore del personale della Polizia penitenziaria.



1.1.- Il giudizio *a quo* verte sulla domanda del ricorrente - agente di Polizia penitenziaria, in pensione dal 27 dicembre 2018, con una anzianità utile al 31 dicembre 1995 inferiore a 18 anni e superiore a 15 anni (17 anni e un mese) - volta al riconoscimento del diritto alla riliquidazione del trattamento pensionistico, con riferimento alle quote A e B, calcolate con il sistema misto retributivo/contributivo di cui all'art. 1, comma 12, della legge n. 335 del 1995, mediante l'applicazione dell'aliquota di rendimento del 44 per cento, prevista dall'art. 54 del d.P.R. n. 1092 del 1973 per il personale a ordinamento militare.

Il rimettente dà atto che nelle more del procedimento è entrato in vigore l'art. 1, comma 101, della legge di bilancio per l'anno finanziario 2022, il quale testualmente dispone: «[a] personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile, in possesso, alla data del 31 dicembre 1995, di un'anzianità contributiva inferiore a diciotto anni, effettivamente maturati, si applica, in relazione alla specificità riconosciuta ai sensi dell'articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183, l'articolo 54 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, ai fini del calcolo della quota retributiva della pensione da liquidare con il sistema misto, con applicazione dell'aliquota del 2,44 per cento per ogni anno utile».

Tale disposizione deve essere interpretata - secondo il giudice rimettente - nel senso che essa stabilisce l'«estensione del miglior trattamento previdenziale anche al personale de quibus andato in pensione entro l'anno appena trascorso, ma con il riconoscimento della decorrenza economica solo a far data dal 1.1.2022».

In riferimento, invece, alla domanda volta a ottenere il diritto al riconoscimento dei ratei a decorrere dal pensionamento ed antecedenti al gennaio 2022, il rimettente afferma di dover applicare l'art. 44 del d.P.R. n. 1092 del 1973, e ciò per effetto della norma censurata di cui all'art. 1, comma 4, della legge n. 395 del 1990, secondo cui «[p]er tutto quanto non espressamente disciplinato nella presente legge, si applicano, in quanto compatibili, le norme relative agli impiegati civili dello Stato».

Il citato art. 44 prevede che la pensione spettante al personale civile con l'anzianità di quindici anni di servizio effettivo è pari al 35 per cento della base pensionabile e che detta percentuale è aumentata di 1,80 per ogni ulteriore anno di servizio utile fino a raggiungere il massimo dell'ottanta per cento.

Il rimettente evidenzia, dunque, che la disposizione censurata, rinviando alle norme sugli impiegati civili dello Stato, e quindi all'art. 44 citato, impedisce, nella fattispecie, l'applicazione della disciplina più favorevole prevista dall'art. 54 del d.P.R. n. 1092 del 1973 per il personale a ordinamento militare; disposizione, questa, che stabilisce che la pensione spettante al militare che abbia maturato almeno quindici anni e non più di venti anni di servizio utile è pari al 44 per cento della base pensionabile e tale percentuale è aumentata di 1,80 per cento ogni anno di servizio utile oltre il ventesimo.

In riferimento a questa disciplina differenziata, per il personale a ordinamento civile e quello a ordinamento militare, il giudice rimettente afferma che la norma censurata contrasterebbe con l'art. 3 Cost., in quanto - dovendosi escludere la portata interamente retroattiva dell'art. 1, comma 101, della legge n. 234 del 2021 - determina che, per il calcolo della quota retributiva della pensione del personale a ordinamento civile, quale è quello appartenente alla polizia penitenziaria, dalla data del pensionamento fino al 31 dicembre 2021, trovi applicazione il meno favorevole trattamento di cui all'art. 44 del d.P.R. n. 1092 del 1973.

Ad avviso del rimettente, tale assetto normativo comporta un'ingiustificata disparità di trattamento pensionistico sia rispetto alle Forze di polizia a ordinamento militare (Guardia di finanza e Arma dei carabinieri), sia rispetto al personale a ordinamento civile, quale quello del Corpo dei vigili del fuoco e di quello forestale, appartenenti al comparto rispettivamente del soccorso pubblico e della tutela del patrimonio agro-forestale, ai quali l'art. 54 del d.P.R. n. 1092 del 1973 si applica per effetto della estensione operata espressamente dall'art. 61 del medesimo decreto.

2.- In via preliminare va rilevato che il giudice *a quo*, nel sollevare la questione di legittimità costituzionale, ha contestualmente riconosciuto, con sentenza parziale, il diritto del ricorrente, a decorrere dal rateo di gennaio del 2022, alla riliquidazione della pensione con l'applicazione, sulla quota calcolata con il sistema retributivo, dell'aliquota annua del 2,44 per cento, in applicazione dell'art. 1, comma 101, della legge di bilancio 2022.

Invece, con riferimento al periodo precedente, a decorrere dal pensionamento del ricorrente (27 dicembre 2018) e fino a tutto il 2021, il rimettente ha sollevato questione di legittimità costituzionale della disposizione censurata, stabilendo la sospensione del giudizio principale, limitatamente alla domanda di riconoscimento delle differenze di trattamento pensionistico secondo il più favorevole criterio di cui all'art. 54 del d.P.R. n. 1092 del 1973.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, non inficia la corretta instaurazione del giudizio di legittimità la contestuale adozione di una sentenza parziale (non definitiva) e dell'ordinanza di rimessione della questione, sempre che rimanga ancora da decidere, nel giudizio principale, una parte dell'originario oggetto della domanda o del *thema decidendum* e che il giudice rimettente non abbia, in realtà, deciso interamente la controversia (*ex plurimis*, sentenze n. 208 del 2019, n. 86 del 2017 e n. 94 del 2009; ordinanza n. 22 del 2023).



Nella fattispecie è ben chiaro che è ancora sub iudice la spettanza, o no, della riliquidazione del trattamento pensionistico, con applicazione della più favorevole aliquota prevista dall'art. 54 citato, nel periodo a decorrere dal pensionamento del ricorrente (27 dicembre 2018) e fino a tutto il 2021; ciò che è tuttora controverso tra le parti.

3.- Prima di affrontare il merito delle censure, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalle parti.

3.1.- La difesa dello Stato ha eccepito il difetto di rilevanza della questione perché il rimettente sarebbe incorso in una aberratio ictus.

In primo luogo, l'Avvocatura generale ha dedotto che la disposizione denunciata non sarebbe pertinente in quanto le censure formulate in riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost. si riferiscono ai criteri di calcolo della base pensionabile, i quali, invero, sono previsti nelle disposizioni di cui agli artt. 44 e 54 del d.P.R. n. 1092 del 1973, rispettivamente per il personale civile e per quello militare.

L'eccezione non ha fondamento.

È ben vero che il rimettente, testualmente, censura l'art. 1, comma 4, della legge n. 395 del 1990, che non concerne i criteri di calcolo della base pensionabile. Tuttavia, dal complesso motivazionale dell'ordinanza di rimessione risulta, con chiarezza, che le doglianze si indirizzano nei confronti della suddetta norma solo nella misura in cui - per effetto del rinvio da essa operato alla disciplina relativa agli impiegati civili dello Stato - rende applicabile l'art. 44 del d.P.R. n. 1092 del 1973, quanto alla determinazione della base pensionabile al fine del calcolo del trattamento pensionistico spettante al personale in quiescenza, e non invece il successivo art. 54, recante più favorevoli criteri di calcolo della pensione per il personale militare.

Nel caso di specie, gli argomenti addotti dal rimettente a sostegno delle censure sono idonei a illustrarne il senso e ricostruiscono il quadro normativo di riferimento in modo da consentire a questa Corte lo scrutinio del merito (*ex plurimis*, sentenze n. 214 del 2022 e n. 194 del 2021).

3.2.- La difesa dello Stato ha, altresì, eccepito l'inammissibilità della questione per aberratio ictus, perché il rimettente avrebbe dovuto censurare l'art. 1, comma 101, della legge di bilancio 2022, sotto il profilo della portata irretroattiva della disposizione, sopravvenuta nel corso del giudizio principale.

Parimenti, l'INPS ha dedotto l'erronea individuazione della disposizione censurata, perché il rimettente, pur individuando nell'art. 1, comma 101, della suddetta legge finanziaria la disposizione regolatrice della fattispecie, ha invece censurato la norma che ha disposto la cosiddetta smilitarizzazione degli agenti di custodia.

Anche tale eccezione non è fondata.

Il giudice *a quo*, mostrando di aderire all'orientamento della giurisprudenza contabile secondo cui la citata disposizione della legge di bilancio 2022 si applica (*ex nunc*) ai ratei pensionistici decorrenti dal gennaio del 2022 e non anche per il periodo precedente, consapevolmente non pone alcuna questione sulla portata applicativa non retroattiva dello *ius superveniens*, della cui legittimità costituzionale non dubita, e censura invece la mancata previsione ab origine - ossia fin dal momento della smilitarizzazione del Corpo di polizia penitenziaria - della applicazione della disposizione di cui all'art. 54 del d.P.R. n. 1092 del 1973 quanto al criterio di calcolo della base pensionabile e quindi dell'ammontare del trattamento pensionistico.

Ciò basta, in termini di plausibilità, a escludere che si versi, anche sotto questo ulteriore profilo, in ipotesi di aberratio ictus.

3.3.- Deve essere del pari disattesa l'ulteriore eccezione di inammissibilità sollevata dall'INPS, sul rilievo che la questione investirebbe un ambito, quello relativo alla regolazione di aspetti previdenziali degli appartenenti alle Forze di polizia, riservato alla discrezionalità del legislatore.

Il profilo evidenziato è, in realtà, relativo al merito della questione, anziché alla sua ammissibilità, poiché appartiene al confronto tra la disposizione censurata e il parametro evocato (sentenze n. 137 del 2020, n. 233 del 2019 e n. 41 del 2018).

3.4.- Sussiste, quindi, la rilevanza della questione sollevata, la quale - essendo altresì sufficientemente motivata la sua non manifesta infondatezza - è ammissibile in rito.

4.- La questione sollevata dal giudice rimettente si colloca nel contesto dell'avvenuta smilitarizzazione della Polizia penitenziaria.

Sulla scia della già operata smilitarizzazione della Polizia di Stato - con legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), il cui art. 23, quinto comma, ha previsto che al personale appartenente ai ruoli dell'amministrazione della pubblica sicurezza si applicano, in quanto compatibili, le norme relative agli impiegati civili dello Stato - la successiva legge n. 395 del 1990 ha sciolto il Corpo degli agenti di custodia, sopprimendo anche il ruolo delle vigilatrici penitenziarie (art. 2) - al quale si applicava la legge (e la



giurisdizione) militare (art. 2 del decreto legislativo 21 agosto 1945, n. 508, recante «Modificazioni all'ordinamento del Corpo degli agenti di custodia delle carceri») - ed ha istituito il Corpo di polizia penitenziaria a ordinamento civile (art. 1, comma 1).

In parallelismo con quanto già previsto per la Polizia di Stato, il successivo comma 4 ha, infatti, stabilito che al neoistituito Corpo di polizia penitenziaria si applicano, in quanto compatibili, le norme relative agli impiegati civili dello Stato. Il parallelismo risulta altresì dall'espressa previsione che il Corpo di polizia penitenziaria fa parte delle Forze di polizia (art. 1, comma 3).

Esercitando la delega per provvedere alla determinazione dell'ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria, da armonizzare alle previsioni dettate per l'assetto retributivo-funzionale del personale statale civile dei ministeri (art. 14 della legge n. 395 del 1990), il legislatore delegato - nel dettare l'ordinamento del personale di tale Corpo di polizia - ha confermato che a esso si applicano, in quanto compatibili, le norme relative agli impiegati civili dello Stato (art. 131 del decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443, recante «Ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'art. 14, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395»).

Istituito, quindi, come Corpo di polizia a ordinamento civile, la Polizia penitenziaria è stata incardinata nel Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia.

Benché la smilitarizzazione della Polizia penitenziaria non abbia implicato anche la contrattualizzazione del rapporto di lavoro (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 24 marzo 2010, n. 6997), si tratta pur sempre di un rapporto di lavoro a ordinamento civile, anche se con marcate peculiarità (quanto ad esempio al rapporto gerarchico e alle mansioni), che tradiscono la derivazione dal Corpo degli agenti di custodia a ordinamento militare.

5.- Fatta questa premessa sull'appartenenza della Polizia penitenziaria al personale civile dello Stato, va ora esaminata nel merito la questione, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.

La questione non è fondata.

6.- Va rimarcata innanzi tutto la distinzione, quanto al trattamento pensionistico, tra il personale a ordinamento civile e quello a ordinamento militare.

Ciò risulta chiaramente dal testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato (d.P.R. n. 1092 del 1973), che distingue nettamente, salvo che nelle disposizioni generali, tra il personale civile (Capo I del Titolo III della Parte I) e quello militare (successivo Capo II).

In particolare, focalizzando l'esame comparato solo su quanto rileva nella controversia di cui al giudizio *a quo*, diversa è la misura del trattamento normale previsto, per l'uno e l'altro personale, rispettivamente dall'art. 44 per quello civile e dall'art. 54 per quello militare.

L'art. 44, primo comma, stabilisce che la pensione spettante al personale civile con l'anzianità di quindici anni di servizio effettivo è pari al 35 per cento della base pensionabile; detta percentuale è aumentata del 1,80 per cento per ogni ulteriore anno di servizio utile fino a raggiungere il massimo dell'80 per cento.

In simmetria, l'art. 54, primo e secondo comma, prevede che la pensione spettante al militare che abbia maturato almeno quindici anni e non più di venti anni di servizio utile è pari al 44 per cento della base pensionabile. Tale percentuale è aumentata del 1,80 per cento per ogni anno di servizio utile oltre il ventesimo. Anche la pensione così determinata non può superare l'80 per cento della base pensionabile.

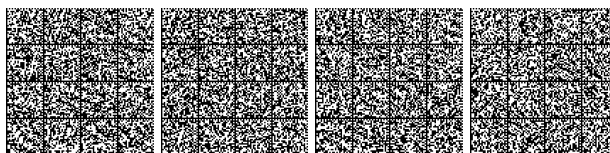
Sotto questo profilo, il trattamento pensionistico risulta più favorevole per il personale militare in ragione della base pensionabile più elevata (44 per cento in luogo di 35 per cento), che il dipendente ottiene al compimento dell'età minima pensionabile.

Al personale militare viene riconosciuta, già al raggiungimento dell'anzianità di quindici anni di servizio, la medesima percentuale di base pensionabile che lo stesso conseguirebbe a venti anni di anzianità con una sorta di fictio operante nel quinquennio tra i quindici e i venti anni di anzianità.

Il personale a ordinamento civile, invece, non si giova di ciò e quindi, partendo da una più bassa percentuale di base pensionabile (35 per cento) al quindicesimo anno di anzianità, raggiunge il livello del 44 per cento solo al ventesimo anno.

C'è poi - quale ulteriore differenziazione - che nell'ipotesi ancora più specifica in cui il militare cessa dal servizio permanente o continuativo per raggiungimento del limite di età, senza aver maturato l'anzianità di almeno quindici anni di servizio utile, di cui dodici di servizio effettivo, allora la pensione è pari al 2,20 per cento della base pensionabile per ogni anno di servizio utile.

7.- Su questo sistema ha inciso la riforma dei trattamenti pensionistici di cui alla legge n. 335 del 1995, la quale in particolare, all'art. 1, comma 12, ha previsto che per i lavoratori iscritti alle forme di previdenza di cui al comma 6, che alla data del 31 dicembre 1995 possono far valere un'anzianità contributiva inferiore a diciotto anni, la pensione è



determinata dalla somma: *a*) della quota di pensione corrispondente alle anzianità acquisite anteriormente al 31 dicembre 1995 calcolata, con riferimento alla data di decorrenza della pensione, secondo il sistema retributivo previsto dalla normativa vigente precedentemente alla predetta data; *b*) della quota di pensione corrispondente al trattamento pensionistico relativo alle ulteriori anzianità, calcolato secondo il sistema contributivo.

È questo il cosiddetto criterio misto che - in regime transitorio a esaurimento - vede una quota di pensione, calcolata con il criterio retributivo, concorrere con una quota calcolata con il sistema contributivo.

Invece - stabilisce il comma 13 dell'art. 1 citato - per i lavoratori già iscritti alle forme di previdenza di cui al precedente comma 6 che alla data del 31 dicembre 1995 possono far valere un'anzianità contributiva di almeno diciotto anni, la pensione è interamente liquidata secondo la normativa vigente in base al sistema retributivo.

Tale regola del criterio misto, applicabile nella controversia di cui al giudizio *a quo*, ha in particolare inciso - stante l'adozione, come spartiacque temporale, della durata dell'anzianità di servizio (fino a diciotto anni al 31 dicembre 1995) - proprio sul meccanismo di calcolo della percentuale della base pensionabile del personale a ordinamento militare, perché siffatta linea di demarcazione si colloca all'interno dell'intervallo (quindici/venti anni di anzianità) in cui opera il criterio dell'art. 54. La fictio di favore per il personale militare - per cui esso, appena raggiungeva l'anzianità di quindici anni, maturava subito (e quindi anticipatamente) la stessa percentuale di base pensionabile che avrebbe conseguito con venti anni di anzianità (ossia il 44 per cento) - doveva misurarsi con la concorrente (ma sopravvenuta) regola secondo cui il calcolo su base retributiva valeva (ex art. 1, comma 12, della legge n. 335 del 1995) solo per l'anzianità fino a diciotto anni alla data del 31 dicembre 1995, ma non anche per quella maturata successivamente a tale data (così come è quella del ricorrente nel giudizio *a quo*, rimasto a lungo in servizio fino al 27 dicembre 2018) e quindi, in particolare, neppure per quella da diciotto a venti anni per colmare la forbice prevista dall'art. 54.

8.- In proposito, varie interpretazioni sono state prospettate in giurisprudenza, originando un contrasto che alla fine è stato composto dalle sezioni riunite in sede giurisdizionale della Corte dei conti (sentenza n. 1 del 2021).

Secondo tale pronuncia, che sul punto costituisce diritto vivente, «la “quota retributiva” della pensione da liquidarsi con il sistema “misto”, ai sensi dell'articolo 1, comma 12, della legge n. 335/1995, in favore del personale militare cessato dal servizio con oltre 20 anni di anzianità utile ai fini previdenziali e che al 31 dicembre 1995 vantava un'anzianità ricompresa tra i 15 ed i 18 anni, va calcolata tenendo conto dell'effettivo numero di anni di anzianità maturati al 31 dicembre 1995, con applicazione del relativo coefficiente per ogni anno utile determinato nel 2,44%».

In questi termini, quindi, dopo la riforma del 1995 la regola dell'art. 54 del d.P.R. n. 1092 del 1973 ha assunto una portata calibrata sul concorrente criterio - quello del sistema “misto” - di calcolo della quota retributiva della pensione per il personale militare con un'anzianità di servizio non inferiore a diciotto anni.

Di questa regola, riveniente dall'art. 54 come interpretato dalla giurisprudenza, il giudice rimettente vorrebbe fare applicazione anche al personale di Polizia penitenziaria fin dalla smilitarizzazione del 1990 (legge n. 395 del 1990), ossia fin dal suo passaggio all'ordinamento civile, e ha quindi chiesto a questa Corte, come petitum dell'ordinanza di rimessione, di estendere il beneficio eliminando questa differenziazione, tra personale civile e militare, che ritiene essere ingiustificatamente discriminatoria.

In questa prospettiva, il giudice rimettente ha sì registrato la recente modifica in melius (per il ricorrente) del trattamento pensionistico in ragione dello *ius superveniens* in corso di causa, costituito dall'art. 1, comma 101, della legge n. 234 del 2021; disposizione questa che - come già ricordato - ha esteso al personale delle Forze di polizia a ordinamento civile (e quindi anche a quello della Polizia penitenziaria), in possesso, alla data del 31 dicembre 1995, di un'anzianità contributiva inferiore a diciotto anni, effettivamente maturati, l'applicazione dell'art. 54 citato ai fini del calcolo della quota retributiva della pensione da liquidare con il sistema misto, con applicazione dell'aliquota del 2,44 per cento per ogni anno utile.

Ma giustamente il rimettente ha ritenuto che tale disposizione, entrata in vigore il 1° gennaio 2022, trovi applicazione non retroattiva, nel senso che la riliquidazione del trattamento pensionistico opera solo a partire dal rateo di gennaio 2022, la cui spettanza egli ha già riconosciuto al ricorrente con sentenza non definitiva, contestuale all'ordinanza di rimessione. Ciò il rimettente ha fatto senza negare, né contestare, che lo *ius superveniens* non preveda anche il mancato ricalcolo ex tunc della pensione, ossia dal giorno della sua spettanza (nella specie, dal dicembre 2018). Pertanto, per logica inferenza secondo la corretta prospettazione del giudice rimettente, le censure sono rimaste dirette alla norma sulla smilitarizzazione del Corpo, la quale, secondo il medesimo rimettente, avrebbe dovuto far salva, fin dall'inizio (1990), l'applicazione dell'art. 54 citato come trattamento di miglior favore.

9.- Vi è, in vero, una riconosciuta specificità del ruolo delle Forze di polizia (art. 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183, recante «Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie





di lavoro)), in ragione dei «peculiari requisiti di efficienza operativa richiesti e i correlati impieghi in attività usuranti»; e ciò vale anche per la Polizia penitenziaria, che, come detto, fa parte delle Forze di polizia (art. 1, comma 3, della legge n. 395 del 1990).

Questa riconosciuta specialità ha comportato, ad esempio, che a tutto il personale appartenente al comparto sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico sono stati conservati gli istituti dell'accertamento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio, del rimborso delle spese di degenza per causa di servizio, dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata (art. 6 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214). In tal modo, così delimitata la platea dei beneficiari di tali trattamenti previdenziali, rispetto alla originaria inclusione di dipendenti statali e di quelli militari (articoli da 64 a 67 del d.P.R. n. 1092 del 1973), si è creata una disciplina differenziata di favore, anche per il «comparto sicurezza», senza che la generale esclusione del personale a ordinamento civile ridondasse - ha ritenuto questa Corte (sentenza n. 20 del 2018) - in violazione del principio di eguaglianza.

Ma anche altri punti di convergenza di discipline sono rinvenibili nell'ordinamento.

Pur maggiormente risalente, vi è la speciale rilevanza del personale del servizio antincendi e del Corpo forestale, che ha giustificato la conservazione di istituti del trattamento di quiescenza dei dipendenti militari dello Stato (art. 61 del d.P.R. n. 1092 del 1973).

Del resto, per lo stesso personale della Polizia penitenziaria, nella fase di transizione per effetto della smilitarizzazione, si sono previste disposizioni speciali in materia di trattamento pensionistico (artt. 56 e 73 del d.lgs. n. 443 del 1992).

Inoltre, nel codice dell'ordinamento militare sono state rese applicabili al personale delle Forze di polizia a ordinamento civile specifiche disposizioni previdenziali per le invalidità di servizio (artt. 2177 e seguenti del d.lgs. n. 66 del 2010).

Più recentemente, come già ricordato, la legge di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 ha esteso al personale delle Forze di polizia a ordinamento civile, e quindi anche a quello della Polizia penitenziaria, la particolare modalità di calcolo della quota retributiva riconosciuta, in via transitoria e a esaurimento, al personale a ordinamento militare che possa far valere, alla data del 31 dicembre 1995, un'anzianità contributiva inferiore a diciotto anni.

In definitiva, il legislatore ha operato, nell'esercizio della sua ampia discrezionalità in materia (*ex plurimis*, sentenza n. 250 del 2017), mirati ed espliciti allineamenti di disciplina senza che per ciò venga meno la generale non comparabilità del trattamento pensionistico del personale a ordinamento civile con quello a ordinamento militare.

10.- In un più generale contesto in cui compete al legislatore, nel preminente rispetto dei diritti fondamentali, la razionalizzazione dei sistemi previdenziali, operazione quest'ultima che postula valutazioni e bilanciamenti di interessi contrapposti (*ex plurimis*, sentenza n. 202 del 2008 e, da ultimo, sentenza n. 214 del 2022), le posizioni del personale a ordinamento civile e quello a ordinamento militare non sono comparabili quanto al criterio di calcolo della base pensionabile nel sistema "misto" della richiamata riforma del 1995.

In particolare, con la recente sentenza n. 270 del 2022 questa Corte ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale - sollevata peraltro dallo stesso odierno giudice rimettente in riferimento alla dedotta violazione dell'art. 3 Cost. - degli artt. 13 e 32 del d.P.R. n. 1092 del 1973, nella parte in cui non prevedono, e dunque non consentono, l'applicazione anche ai funzionari della Polizia di Stato del computo gratuito ai fini pensionistici degli anni di durata legale del corso di laurea richiesto per l'accesso alle rispettive carriere; beneficio previsto invece per gli ufficiali dei Corpi militari dello Stato e, dunque, anche per quelli dell'Arma dei carabinieri.

Segnatamente, questa Corte ha affermato che, pur in presenza di interventi legislativi volti a un allineamento del regime ordinamentale del personale appartenente al comparto sicurezza, non può essere configurato nell'ordinamento un principio di piena omogeneità di regolazione fra personale militare e personale civile del comparto di pubblica sicurezza e ha evidenziato che «persist[e] la strutturale diversità tra i rispettivi status che determina differenti soluzioni sul piano normativo e che è all'origine della dicotomia nelle discipline previdenziali fra impiego civile e impiego militare presente nel d.P.R. n. 1092 del 1973».

Con tale pronuncia la Corte ha dato continuità alla propria giurisprudenza, già affermata con l'ordinanza n. 168 del 1995, nella quale «si è ritenuto che il legislatore, nello stabilire per il personale civile dello Stato, a differenza che per quello militare, l'onerosità del riscatto, avesse correttamente esercitato tale discrezionalità, in relazione alle peculiarità proprie dell'impiego militare rispetto a quello civile» (in senso conforme, in precedenza, vedi anche l'ordinanza n. 847 del 1988).



La specificità dell'ordinamento militare è stata altresì sottolineata da questa Corte (sentenza n. 120 del 2018) anche con riferimento alla esclusione di «forme associative ritenute non rispondenti alle conseguenti esigenze di compattezza ed unità degli organismi che tale ordinamento compongono», riconoscendo però che i militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; ma non possono aderire ad altre associazioni sindacali.

11.- In conclusione, non vi è, nella fattispecie, una disciplina discriminatoria, come si assume nell'ordinanza di rimessione.

Il più favorevole trattamento riservato al personale militare - quanto al calcolo della quota retributiva della pensione nel sistema cosiddetto misto della riforma del 1995, come risultante dal combinato disposto dell'art. 54 del d.P.R. n. 1092 del 1973 e dell'art. 1, comma 12, della legge n. 335 del 1995, nell'interpretazione accolta dalla citata giurisprudenza delle sezioni riunite della Corte dei conti - non può assurgere a *tertium comparationis*, idoneo a implicare, sul piano della conformità all'art. 3 Cost., la necessaria estensione fin dall'epoca della smilitarizzazione (e quindi *ex tunc*) di tale normativa speciale al personale della Polizia penitenziaria.

Si ha, quindi, che questa differenziazione, riconducibile al generale diverso regime pensionistico del personale civile e di quello militare, non lede il principio di eguaglianza sì che la sollevata questione di legittimità costituzionale va dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge 15 dicembre 1990, n. 395 (Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 gennaio 2023.

F.to:

Daria de PRETIS, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 febbraio 2023.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_230033



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 3

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 febbraio 2023*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Integrazione dell'art. 26-septies della legge provinciale n. 4 del 1998 - Previsione della possibilità, da parte dei concessionari di grandi derivazioni elettriche in esercizio alla data di entrata in vigore della legge provinciale n. 16 del 2022, di presentare alla Provincia un piano industriale per fronteggiare gli effetti negativi della crisi energetica - Previsione della sospensione, per la durata del piano industriale, delle procedure per l'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico relative a impianti interessati dal piano.**

- Legge della Provincia autonoma di Trento 7 dicembre 2022, n. 16 (“Piano industriale per il miglioramento degli impianti di grande derivazione a scopo idroelettrico: integrazione dell'articolo 26-septies della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4 (Disposizioni in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico e altre disposizioni connesse)”).

Ricorso *ex art.* 127 Cost. nell'interesse del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale 80224030587), presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato (numero fax 06.96.51.40.00, indirizzo PEC [ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it](mailto:ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it))

Nei confronti della Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente della Giunta provinciale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge provinciale 7 dicembre 2022, n. 16, recante «Piano industriale per il miglioramento degli impianti di grande derivazione a scopo idroelettrico: integrazione dell'art. 26-septies della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4 (Disposizioni in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico e altre disposizioni connesse)», pubblicata nel B.U. Trentino-Alto Adige n. 49 del 9 dicembre 2022, in virtù della deliberazione del Consiglio dei ministri del 2 febbraio 2023.

*Premessa.*

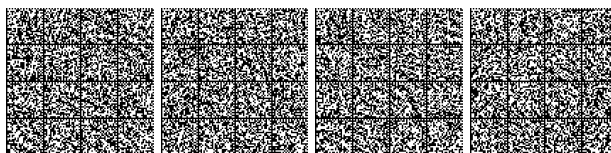
La Provincia autonoma di Trento ha emanato la legge provinciale n. 16/2022, il cui unico art. 1 ha disposto l'inserimento di alcuni commi (segnatamente i commi da 2-bis a 2-sexies) nel corpo dell'art. 26-septies della L.P. Trento n. 4/1998.

Il testo aggiornato dell'art. 26-septies della L.P. Trento n. 4/1998 (che a propria volta era stato introdotto nella sua versione originaria dalla L.P. Trento n. 9/2020) è per l'effetto il seguente:

«Art. 26-septies (*Disposizioni transitorie per l'avvio dei procedimenti per l'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico*). — 1. L'art. 1-bis 1, comma 1.9, si applica anche alle concessioni prorogate ai sensi dell'art. 13, comma 6, dello Statuto speciale. Le domande pendenti alla data di entrata in vigore del presente articolo decadono e le relative procedure sono estinte senza oneri a carico della Provincia.

2. Al fine di garantire la continuità nella produzione di energia da fonte rinnovabile e il presidio degli impianti, l'esercizio della derivazione, delle opere e degli impianti è proseguito dal concessionario uscente, che ne conserva il possesso e la custodia fino al subentro del nuovo concessionario, alle condizioni previste dall'art. 1-bis 5 per il tempo strettamente necessario alla conclusione del procedimento. Resta fermo il passaggio dei beni in proprietà della Provincia ai sensi dell'art. 13, comma 2, primo periodo, dello Statuto speciale.

2-bis. Con l'obiettivo di attenuare gli effetti negativi della crisi energetica, i concessionari di grandi derivazioni idroelettriche in esercizio alla data di entrata in vigore di questo comma possono presentare alla Provincia un piano industriale entro la data individuata con deliberazione della Giunta provinciale. Al fine di fronteggiare gli effetti negativi della crisi energetica di breve e lungo termine, il piano industriale è articolato in una fase temporale di investimenti da realizzare entro il 31 dicembre 2024, in un'eventuale seconda fase di



investimenti da realizzare entro un termine che non ecceda quello individuato dall'art. 12, comma 6, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), e individua:

a) misure di efficientamento della produzione, misure per incrementare la capacità di stoccaggio, misure di incremento della potenza e di incremento della resilienza delle infrastrutture in termini di sicurezza e di regolarità della produzione;

b) investimenti sulle strutture di produzione con l'obiettivo di aumentare la capacità produttiva in termini di potenza, di energia e di capacità di stoccaggio;

c) la disponibilità a pagare alla Provincia, in aggiunta ai canoni già previsti dalla normativa vigente alla data di entrata in vigore di questo comma, una nuova componente di canone, parametrata ai valori di mercato dell'energia;

d) misure idonee a garantire il deflusso ecologico a tutela della continuità fluviale;

e) ulteriori elementi indicati nella deliberazione della Giunta provinciale.

2-ter. Entro centoventi giorni dalla presentazione del piano industriale la Provincia valuta l'adeguatezza e la fattibilità della proposta di piano e può concordare eventuali modifiche. A seguito dell'approvazione del piano industriale le condizioni di esercizio della concessione sono conseguentemente modificate.

2-quater. La Provincia destina introiti derivanti dal comma 2-bis, lettera c), al sostegno dei costi per i consumi energetici in ambito provinciale, al fine di fronteggiare gli effetti negativi della crisi energetica di breve e lungo termine.

2-quinquies. Per la durata del piano industriale sono sospese le procedure per l'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico relative a impianti interessati dal piano.

2-sexies. Nel piano industriale sono compresi investimenti da ammortizzare entro la durata del piano. In caso di cessazione anticipata del piano, in anticipo rispetto ai tempi di ammortamento degli investimenti effettuati in base ad esso, la Provincia, con riguardo ai beni previsti dall'art. 13, comma 2, primo periodo, dello Statuto speciale, corrisponde un indennizzo pari al valore della parte degli investimenti non ammortizzata».

Le innovazioni introdotte dalla L.P. n. 16/2022 al sovratrascritto testo dell'art. 26-septies della L.P. n. 4/1998 si pongono in contrasto:

con l'art. 13 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (decreto del Presidente della Repubblica n. 670/1972);

con l'art. 117, primo comma, Cost. [in relazione all'art. 49 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 n. 130/2008, ed all'art. 12 della direttiva n. 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno];

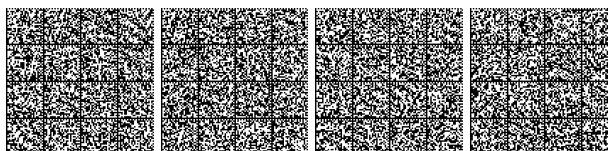
nonché con l'art. 117, secondo comma, lettera e), e con la disciplina nazionale interposta di cui all'art. 12 del decreto legislativo n. 79/1999.

Per tale motivo il Consiglio dei ministri ha ritenuto di doverla impugnare con la delibera indicata in epigrafe, ed a tanto si provvede mediante il presente ricorso.

*Contrasto della L.P. Trento n. 16/2022 con l'art. 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 670/1972 (Statuto della Regione Trentino-Alto Adige), con l'art. 117, primo comma, Cost. [in relazione all'art. 49 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 n. 130/2008, ed all'art. 12 della direttiva n. 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno], nonché con l'art. 117, secondo comma, lettera e), e con l'art. 12 del decreto legislativo n. 79/1999 (quale norma statale interposta).*

1. L'art. 13 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (decreto del Presidente della Repubblica n. 670/1972), nella versione modificata dalla legge n. 205/2017 a decorrere dal 1° gennaio 2018 (ai sensi di quanto previsto dall'art. 104 del medesimo Statuto), assegna alla Provincia autonoma di Trento una competenza legislativa del tutto peculiare (da esercitare «nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale») in materia di concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico.

L'art. 13 prevede infatti che con legge provinciale siano disciplinate «le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, stabilendo in particolare norme procedurali per lo svolgimento delle gare, i termini di indizione delle stesse, i criteri di ammissione e di aggiudicazione, i requisiti finanziari, organizzativi e tecnici dei partecipanti», e che «la legge provinciale disciplina



inoltre la durata delle concessioni, i criteri per la determinazione dei canoni di concessione per l'utilizzo e la valorizzazione del demanio idrico e dei beni patrimoniali costituiti dagli impianti afferenti le grandi derivazioni idroelettriche, i parametri di sviluppo degli impianti nonché le modalità di valutazione degli aspetti paesaggistici e di impatto ambientale, determinando le conseguenti misure di compensazione ambientale e territoriale, anche a carattere finanziario».

Il parametro di riferimento per l'esercizio della competenza legislativa provinciale in materia di grandi derivazioni idroelettriche, oltre che dal necessario rispetto della Costituzione e dell'ordinamento eurounitario, costituito dalla predetta norma statutaria, e, per quanto da essa non previsto, dalle norme di attuazione dello Statuto speciale, in particolare dal decreto del Presidente della Repubblica n. 235/1977 (1) e dal decreto del Presidente della Repubblica n. 381/1974 (2) (*cf.* sentenza costituzionale n. 177 del 2022), nonché dalle disposizioni statali interposte che costituiscono limite all'esercizio della potestà normativa provinciale in quanto riconducibili ai principi fondamentali dell'ordinamento statale ed espressione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza».

2. Le sovrascripte disposizioni normative provinciali prevedono (in particolare ai commi 2-bis e 2-quinquies del novellato art. 26-septies della L.P. n. 4/1998) che gli attuali concessionari di grandi derivazioni idroelettriche possano presentare alla Provincia un «piano industriale» (comma 2-bis), la cui durata sospende le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico relative ad impianti interessati dal piano medesimo (comma 2-quinquies).

Le concessioni relative alle centrali idroelettriche — il cui numero è limitato dalla scarsità delle risorse naturali e dalle caratteristiche tecniche necessarie per la generazione di tale energia — si qualificano come autorizzazioni ai sensi della c.d. «direttiva servizi» (art. 12 della direttiva n. 2006/123/CE), e pertanto devono essere indette procedure di selezione che presentino garanzie di imparzialità e di trasparenza, nonché di adeguata pubblicità.

Ne consegue che non è possibile prevedere la procedura di rinnovo automatico, né accordare altri vantaggi, ad imprese le cui concessioni siano scadute o in scadenza.

Entro tale quadro, la impugnata disposizione provinciale, allorché introduce una sospensione delle procedure di assegnazione delle concessioni *de quibus* per tutta la durata dei «piani industriali» presentati dai concessionari, assegna un vantaggio ai titolari delle concessioni in corso, consentendo loro di proseguire le concessioni medesime in sostanziale proroga, senza dover partecipare alle occorrenti procedure di selezione, da bandire a tempo debito secondo la scansione temporale prescritta dalla normativa statale (su cui v. *infra*).

Considerata inoltre la posizione geografica delle centrali idroelettriche in questione, la gestione di tali impianti è suscettibile di costituire un'attrattiva economica per operatori di altri Stati membri che gestiscono strutture simili: il che avvalorava il rischio che la previsione «sospensiva» delle procedure di assegnazione di concessioni scadute abbia effetti sulla libertà di stabilimento, nel senso di una possibile violazione delle regole fondamentali del TFUE. E ciò a dirsi anche tenendo conto che, per il PNRR in corso di attuazione, la tutela e la promozione della concorrenza sono fattori essenziali per favorire l'efficienza e la crescita economica.

3. In relazione a quanto sin qui detto, occorre evidenziare che, con la legge n. 118/2022 («Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021»: *cf.* art. 7), si è proceduto ad una significativa modifica della disciplina statale delle concessioni idroelettriche, al dichiarato scopo di dettare disposizioni «per la tutela della concorrenza ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione» (art. 1).

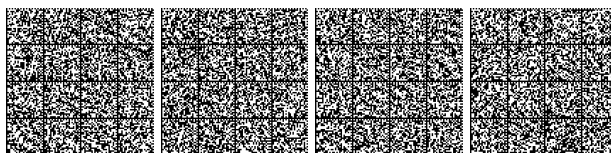
La novella del 2022 ha tra l'altro previsto - tramite apposito inserimento del comma 1-ter 1 nell'ambito dell'art. 12 del decreto legislativo n. 79/1999 - che le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche siano effettuate in ogni caso secondo parametri competitivi, equi e trasparenti, e — tramite sostituzione dei commi 1-quater e 1-sexies — rispettivamente l'avvio sollecito di procedure di gara per le concessioni nuove, scadute o in scadenza, ed un regime intertemporale assai stringente nelle more della definizione delle medesime procedure.

In particolare, e per quanto qui rileva, la aggiornata versione dell'art. 12 del decreto legislativo n. 79/1999, anche sulla base delle innovazioni apportate dal decreto-legge n. 135/2018 (convertito con legge n. 12/2019), contiene le seguenti analitiche previsioni:

il comma 1 prevede che «alla scadenza delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche e nei casi di decadenza o rinuncia, le opere di cui all'art. 25, primo comma, del testo unico di cui al regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, passano, senza consenso, in proprietà delle regioni, in stato di regolare funzionamento (...);

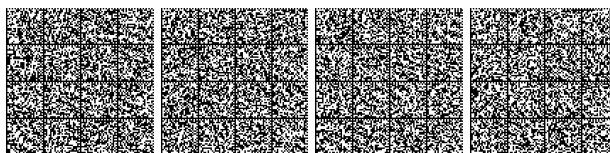
(1) Recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia».

(2) Recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche».



il comma 1-*bis* prevede che «le regioni, ove non ritengano sussistere un prevalente interesse pubblico ad un diverso uso delle acque, incompatibile con il mantenimento dell'uso a fine idroelettrico, possono assegnare le concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, previa verifica dei requisiti di capacità tecnica, finanziaria e organizzativa di cui al comma 1-*ter*, lettera *d*): *a*) ad operatori economici individuati attraverso l'orientamento di gare con procedure ad evidenza pubblica; *b*) a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato è scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica; *c*) mediante forme di partenariato ai sensi degli articoli 179 e seguenti del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. L'affidamento a società partecipate deve comunque avvenire nel rispetto delle disposizioni del testo unico di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175»;

il comma 1-*ter* prevede che, «nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale e delle disposizioni di cui al presente articolo, le regioni disciplinano con legge, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente disposizione e comunque non oltre il 31 marzo 2020, le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, stabilendo in particolare: *a*) le modalità per lo svolgimento delle procedure di assegnazione di cui al comma 1-*bis*; *b*) i termini di avvio delle procedure di cui al comma 1-*bis*; *c*) i criteri di ammissione e di assegnazione; *d*) la previsione che l'eventuale indennizzo è posto a carico del concessionario subentrante; *e*) i requisiti di capacità finanziaria, organizzativa e tecnica adeguata all'oggetto della concessione richiesti ai partecipanti e i criteri di valutazione delle proposte progettuali, prevedendo quali requisiti minimi: 1) ai fini della dimostrazione di adeguata capacità organizzativa e tecnica, l'attestazione di avvenuta gestione, per un periodo di almeno cinque anni, di impianti idroelettrici aventi una potenza nominale media pari ad almeno 3 MW; 2) ai fini della dimostrazione di adeguata capacità finanziaria, la referenza di due istituti di credito o società di servizi iscritti nell'elenco generale degli intermediari finanziari che attestino che il partecipante ha la possibilità di accedere al credito per un importo almeno pari a quello del progetto proposto nella procedura di assegnazione, ivi comprese le somme da corrispondere per i beni di cui alla lettera *n*); *f*) i termini di durata delle nuove concessioni, comprese tra venti anni e quaranta anni; il termine massimo può essere incrementato fino ad un massimo di dieci anni, in relazione alla complessità della proposta progettuale presentata e all'importo dell'investimento; *g*) gli obblighi o le limitazioni gestionali, subordinatamente ai quali sono ammissibili i progetti di sfruttamento e utilizzo delle opere e delle acque, compresa la possibilità di utilizzare l'acqua invasata per scopi idroelettrici per fronteggiare situazioni di crisi idrica o per la laminazione delle piene; *h*) i miglioramenti minimi in termini energetici, di potenza di generazione e di producibilità da raggiungere nel complesso delle opere di derivazione, adduzione, regolazione e condotta dell'acqua e degli impianti di generazione, trasformazione e connessione elettrica con riferimento agli obiettivi strategici nazionali in materia di sicurezza energetica e fonti energetiche rinnovabili, compresa la possibilità di dotare le infrastrutture di accumulo idrico per favorire l'integrazione delle stesse energie rinnovabili nel mercato dell'energia e nel rispetto di quanto previsto dal codice di trasmissione, dispacciamento, sviluppo e sicurezza della rete elettrica di cui all'art. 1, comma 4, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 maggio 2004, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 113 del 18 maggio 2004, e dai suoi aggiornamenti; *i*) i livelli minimi in termini di miglioramento e risanamento ambientale del bacino idrografico di pertinenza, in coerenza con gli strumenti di pianificazione a scala di distretto idrografico in attuazione della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, determinando obbligatoriamente una quota degli introiti derivanti dall'assegnazione, da destinare al finanziamento delle misure dei piani di gestione distrettuali o dei piani di tutela finalizzate alla tutela e al ripristino ambientale dei corpi idrici interessati dalla derivazione; *l*) le misure di compensazione ambientale e territoriale, anche a carattere finanziario, da destinare ai territori dei comuni interessati dalla presenza delle opere e della derivazione compresi tra i punti di presa e di restituzione delle acque garantendo l'equilibrio economico finanziario del progetto di concessione; *m*) le modalità di valutazione, da parte dell'amministrazione competente, dei progetti presentati in esito alle procedure di assegnazione, che avviene nell'ambito di un procedimento unico ai fini della selezione delle proposte progettuali presentate, che tiene luogo della verifica o valutazione di impatto ambientale, della valutazione di incidenza nei confronti dei siti di importanza comunitaria interessati e dell'autorizzazione paesaggistica, nonché di ogni altro atto di assenso, concessione, permesso, licenza o autorizzazione, comunque denominato, previsto dalla normativa statale, regionale o locale; a tal fine, alla valutazione delle proposte progettuali partecipano, ove necessario, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero per i beni e le attività culturali e gli enti gestori delle aree naturali protette di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394; per gli aspetti connessi alla sicurezza degli invasi di cui al decreto-legge 8 agosto 1994, n. 507, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 ottobre 1994, n. 584, e all'art. 6, comma 4-*bis*, della legge 1º agosto 2002, n. 166, al procedimento valutativo partecipa il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; *n*) l'utilizzo dei beni di cui



all'art. 25, secondo comma, del testo unico di cui al regio decreto n. 1775 del 1933, nel rispetto del codice civile, secondo i seguenti criteri: 1) per i beni mobili di cui si prevede l'utilizzo nel progetto di concessione, l'assegnatario corrisponde agli aventi diritto, all'atto del subentro, un prezzo, in termini di valore residuo, determinato sulla base dei dati reperibili dagli atti contabili o mediante perizia asseverata; in caso di mancata previsione di utilizzo nel progetto di concessione, per tali beni si procede alla rimozione e allo smaltimento secondo le norme vigenti a cura ed onere del proponente; 2) per i beni immobili dei quali il progetto proposto prevede l'utilizzo, l'assegnatario corrisponde agli aventi diritto, all'atto del subentro, un prezzo il cui valore è determinato sulla base dei dati reperibili dagli atti contabili o mediante perizia asseverata sulla base di attività negoziale tra le parti; 3) i beni immobili dei quali il progetto proposto non prevede l'utilizzo restano di proprietà degli aventi diritto; o) la previsione, nel rispetto dei principi dell'Unione europea, di specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato; p) le specifiche modalità procedurali da seguire in caso di grandi derivazioni idroelettriche che interessano il territorio di due o più regioni, in termini di gestione delle derivazioni, vincoli amministrativi e ripartizione dei canoni, da definire d'intesa tra le regioni interessate; le funzioni amministrative per l'assegnazione della concessione sono di competenza della regione sul cui territorio insiste la maggior portata di derivazione d'acqua in concessione»;

il comma 1-ter. 1 prevede che «le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche sono effettuate ai sensi del comma 1-ter e in ogni caso secondo parametri competitivi, equi e trasparenti, tenendo conto della valorizzazione economica dei canoni concessori di cui al comma 1-quinquies e degli interventi di miglioramento della sicurezza delle infrastrutture esistenti e di recupero della capacità di invaso, prevedendo a carico del concessionario subentrante un congruo indennizzo, da quantificare nei limiti di quanto previsto al comma 1, secondo periodo, che tenga conto dell'ammortamento degli investimenti effettuati dal concessionario uscente, definendo la durata della concessione, nel rispetto dei limiti previsti dalla normativa vigente, sulla base di criteri economici fondati sull'entità degli investimenti proposti, determinando le misure di compensazione ambientale e territoriale, anche a carattere finanziario, da destinare ai territori dei comuni interessati dalla presenza delle opere e della derivazione compresi tra i punti di presa e di restituzione delle acque, e garantendo l'equilibrio economico-finanziario del progetto di concessione, nonché i livelli minimi in termini di miglioramento e risanamento ambientale del bacino idrografico (...);»;

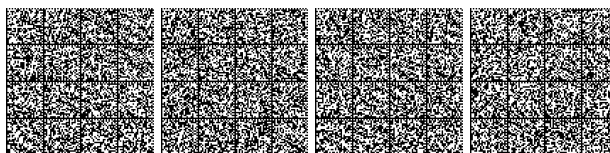
il comma 1-quater stabilisce che «le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche sono avviate entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge regionale di cui al comma 1-ter e comunque non oltre il 31 dicembre 2023 (...);»;

il comma 1-sexies dispone che «per le concessioni di grandi derivazioni idroelettriche che prevedono un termine di scadenza anteriore al 31 dicembre 2024, ivi incluse quelle già scadute, le regioni possono consentire la prosecuzione dell'esercizio della derivazione nonché la conduzione delle opere e dei beni passati in proprietà delle regioni ai sensi del comma 1, in favore del concessionario uscente, per il tempo strettamente necessario al completamento delle procedure di assegnazione e comunque non oltre tre anni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, stabilendo l'ammontare del corrispettivo che i concessionari uscenti debbono versare all'amministrazione regionale in conseguenza dell'utilizzo dei beni e delle opere affidate in concessione, o che lo erano in caso di concessioni scadute, tenendo conto degli eventuali oneri aggiuntivi da porre a carico del concessionario uscente nonché del vantaggio competitivo derivante dalla prosecuzione dell'esercizio degli impianti oltre il termine di scadenza».

4. In relazione al surrichiamato dato normativo, va rimarcato che la menzionata norma statale impinge direttamente le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, e, nelle diverse lettere in cui si compone, provvede alla specificazione dei profili rimessi alla legislazione regionale, i quali, per contenuto, sono tutti riconducibili all'espletamento delle gare nel settore di che trattasi: quelli attinenti ai criteri di ammissione e assegnazione (lettera c), ai requisiti tecnico-organizzativi ed economico-finanziari richiesti ai concorrenti e ai criteri di valutazione delle proposte progettuali (lett. e), nonché alle condizioni richieste per le proposte progettuali dei partecipanti alle gare in termini di obblighi e limiti gestionali (lettera g), di miglioramenti energetici (lettera h) e ambientali (lettera i) e misure di compensazione ambientali e territoriali (lett. l). Tutte tali aggiornate previsioni dell'art. 12 del decreto legislativo n. 79/1999 costituiscono dunque limiti sostanziali ai contenuti delle leggi regionali.

Ora, sebbene il comma 1-octies del ripetuto art. 12 faccia salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione, non vi è dubbio che la disciplina legislativa della Provincia autonoma di Trento sull'espletamento delle procedure di gare ad evidenza pubblica per l'assegnazione delle concessioni di derivazione idroelettrica:

a) sia tenuta a rispettare, per preciso limite previsto ex art. 13 dello Statuto trentino, l'ordinamento dell'Unione europea, nonché i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost.;



b) rientri nella materia della «tutela della concorrenza» di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto la gara pubblica costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza (cfr. sentenza n. 1 del 2018 della Corte costituzionale e sentenza n. 401 del 2007).

E neppure dubbio vi è sul fatto che l'esclusiva competenza legislativa statale in materia di «tutela della concorrenza», anche siccome prevista in adempimento di obblighi sovranazionali di matrice europea nel settore della concorrenza, si imponga anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome (cfr. *ex plurimis* sentenze costituzionali n. 70 del 2022 e n. 16 del 2020).

Con specifico riguardo alla competenza legislativa prevista dall'art. 13 dello Statuto del Trentino-Alto Adige, codesta Corte ha chiaramente precisato (cfr. sentenza n. 117 del 2022) che essa rientra in un ambito di competenza tutt'affatto peculiare, e dipoi e significativamente che, «sul piano testuale e sistematico, la formulazione della norma statutaria non esime la legge provinciale dal rispetto di tutti i limiti previsti agli articoli 4 e 8 dello stesso statuto, e fra essi, in particolare, quello delle norme qualificabili come «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica»».

In sintesi, dunque, ogni legge provinciale in materia di concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico è tenuta a rispettare le norme primarie nazionali e quelle unionali in materia di affidamento delle concessioni con gare ad evidenza pubblica, siccome in vario modo discendenti da obblighi sovranazionali e da correlative prescrizioni costituzionali, che si impongono al legislatore locale.

5. Orbene, nella fattispecie, la L.P. n. 16/2022, nel prevedere la sospensione delle procedure di assegnazione delle concessioni interessate dalla proposta di «piani industriali» degli attuali concessionari, ha introdotto un'ipotesi di surrettizia proroga delle concessioni *de quibus*, non prevista né consentita dal legislatore statale, e men che meno dai principi derivanti dalla normativa unionale. Ciò in quanto la denunziata normativa provinciale perviene di fatto a posticipare lo svolgimento delle procedure di evidenza pubblica, per la cui realizzazione è stata finanche prevista l'attivazione di uno specifico potere sostitutivo da parte del Governo, stante l'esigenza di assicurare il rispetto dei vincoli europei quanto all'affidamento (anche) a privati di beni e servizi pubblici, nonché di apprestare una tutela effettiva della concorrenza e della trasparenza.

In definitiva ed in sintesi, pertanto, l'intervento legislativo provinciale che qui si impugna viola per un verso il richiamato art. 13 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, ed i limiti ivi previsti, poiché reca una disciplina direttamente in contrasto con gli obblighi sovranazionali in materia di tutela della concorrenza, con ciò violando anche il primo comma dell'art. 117 Cost.

Esso viola anche la competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza [ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.], siccome in patente disarmonia con la normativa nazionale dettata in *subiecta materia* dall'art. 12 del decreto legislativo n. 79/1999, la quale costituisce a propria volta da un lato attuazione di direttiva UE relativa al mercato interno dell'energia elettrica, e dall'altro principio fondamentale dell'ordinamento statale.

*P.Q.M.*

*Per tutto quanto sopra dedotto e considerato il Presidente del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentato, difeso e domiciliato, ricorre alla Ecc.ma Corte costituzionale affinché la stessa voglia dichiarare — in accoglimento delle suesposte censure — la illegittimità costituzionale della legge provinciale 7 dicembre 2022, n. 16, per le ragioni e nei termini dettagliati nel corpo del presente ricorso.*

Si deposita la seguente documentazione:

- 1) copia autentica dell'estratto del verbale relativo alla deliberazione del Consiglio dei ministri in data 2 febbraio 2023, con allegata relazione;
- 2) copia della legge provinciale Trento 7 dicembre 2022, n. 16.

Roma, 7 febbraio 2023

*L'Avvocato dello Stato:* CASELLI





N. 9

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 22 febbraio 2023*  
(del Tribunale di Modena)

**Parlamento - Immunità parlamentari - Processo penale a carico di C.A. G., senatore all'epoca dei fatti, per concorso nei reati di rivelazione e utilizzazione di segreti d'ufficio (art. 326 cod. pen.), di violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti (art. 338 cod. pen.), di violenza o minaccia ad un pubblico ufficiale (art. 336 cod. pen.) e di oltraggio a pubblico ufficiale (art. 341-bis cod. pen.) - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica.**

– Deliberazione del Senato della Repubblica del 16 febbraio 2022 (doc. IV-ter, n. 14).

## IL TRIBUNALE DI MODENA

### COLLEGIO I

Composto dai magistrati:

dott. Pasquale Liccardo, Presidente;

dott.ssa Donatella Pianezzi, giudice *a latere*;

dott. Danilo De Padua, giudice *a latere*.

Ha pronunciato la seguente ordinanza:

1. Sulla richiesta avanzata dalla Procura della Repubblica in sede, di sollevare un conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale, in relazione alla delibera di insindacabilità emessa dal Senato della Repubblica in data 16 febbraio 2022, trasmessa a questo Tribunale in data 18 febbraio 2022, con contestuale proposizione di istanza di prosecuzione del processo;

2. Sulla richiesta avanzata dai difensori dell'imputato Carlo Amedeo Giovanardi di pronunciare sentenza ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale, in senso adesivo alla prospettazione contenuta nella citata deliberazione d'insindacabilità.

### RITENUTO

*In limine*, deve rilevarsi che, in apertura del giudizio, con ordinanza resa in data 12 gennaio 2021, il Tribunale, provvedendo sull'eccezione formulata dalla difesa del sen. Giovanardi, ha trasmesso copia degli atti al Presidente del Senato ai sensi della legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 3 («Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato»), contestualmente disponendo la sospensione del procedimento per il termine di giorni novanta, così come previsto dall'art. 3, comma 5 della citata legge.

Nel prosieguo, il Tribunale, nel prendere atto delle successive comunicazioni del Presidente del Senato, on. Casellati, nelle date del 4 marzo 2021 e del 27 maggio 2021, relative a richieste di informazioni e ad aggiornamenti sui lavori della Giunta, ha ordinato la prosecuzione del processo, dando ingresso alle attività istruttorie dedotte dalle parti, una volta spirato il termine di novanta giorni di cui alla legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 3, comma 5, senza che ne fosse stata disposta proroga.

In data 16 febbraio 2022, nella seduta pubblica n. 404, il Senato della Repubblica ha assunto la citata delibera all'esito della discussione del documento «Richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, nell'ambito di un procedimento penale nei confronti dell'onorevole Carlo Amedeo Giovanardi», con l'esito di approvare la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari e quindi di deliberare nel senso che le condotte ascritte all'imputato Giovanardi nel presente processo rappresentano opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni, coperte dalla garanzia costituzionale di cui all'art. 68 Cost.

A seguito di tale deliberazione della camera di appartenenza, nell'odierna udienza la Procura della Repubblica e la difesa dell'imputato Giovanardi hanno avanzato le contrapposte istanze prima indicate.



## RILEVATO IN DIRITTO

1. Deve in primo luogo reputarsi irrilevante il decorso del termine di novanta giorni di cui all'art. 3, comma V, legge n. 140/2003.

Reputa il Tribunale, conformemente a un costante e mai contraddetto indirizzo giurisprudenziale (tra le altre, vedasi Cassazione penale 5 febbraio 2007, n. 18672), che il testo della norma non consenta una lettura volta alla predeterminazione dell'arco temporale in cui deve necessariamente intervenire la decisione, a pena d'inefficacia o di decadenza della stessa potestà costituzionale riservata all'assemblea dall'art. 68 Cost.: militano in tal senso la considerazione di rilevanza costituzionale in ordine alla natura piena della potestà costituzionale in esame, alle modalità di concreta sua esplicazione quali la forma assembleare, in esito ad apposita discussione della proposta della Giunta.

La fissazione del termine deve pertanto ritenersi rivolta all'organo giudicante ai fini della sospensione necessaria del processo per il tempo ritenuto dal legislatore normalmente necessario al positivo espletamento delle potestà assembleari, senza comportare alcuna decadenza della Camera d'appartenenza.

Decorso inutilmente il termine, il processo penale deve riprendere il suo corso, senza però che questo possa significare che la delibera della Camera non possa intervenire in qualsiasi momento, quand'anche successivo alla pronuncia di condanna.

La ratio della norma, così individuata, non lascia spazio a soluzioni ermeneutiche alternative, costituendo momento di equilibrato raccordo tra la situazione processuale, determinata dalla pregiudiziale dell'insindacabilità ed il principio della ragionevole durata del processo, che il legislatore è obbligato a rispettare in forza del dettato costituzionale dell'art. 3 Cost., comma 2.

2. Ritiene questo Tribunale che non sussistono nella specie, gli estremi di lineare ed immediata riconducibilità delle condotte descritte nel capo di imputazione alla prerogativa di insindacabilità deliberata dal Senato della Repubblica (cfr. allegato 1 il capo di imputazione).

Ed invero, nelle articolazioni estese del capo di imputazione, risultano ascritte al sen. Giovanardi una serie di condotte rivolte ad ottenere la riammissione nella cd. *white list* (l'elenco degli imprenditori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa, rilevante nel contesto dei pubblici appalti post terremoto 2012), di due imprese (la srl Bianchini Costruzioni e l'impresa individuale IOS di Bianchini Alessandro), superando gli esiti dei dinieghi assunti dal Prefetto e dei provvedimenti interinali e/o definitivi assunti dall'autorità giudiziaria investita delle impugnative.

Nel perseguire tali finalità, sempre nell'assunto accusatorio, il sen. Giovanardi avrebbe realizzato oltre a comportamenti genericamente pressori, vere e proprie minacce sia dirette che indirette, tese:

i) a turbare le attività di un Corpo amministrativo (segnatamente, il prefetto di Modena e il Gruppo interforze costituito con decreto del Ministero dell'interno del 14 marzo 2003);

ii) a costringere i pubblici ufficiali destinatari di tali condotte, a compiere atti contrari all'ufficio, pubblici ufficiali nell'occasione anche oltraggiati.

In tale contesto accusatorio, al fine di meglio esercitare l'attività di minaccia ascritta, avrebbe adoperato informazioni precise e circostanziate, ancora coperte da segreto, aventi ad oggetto i relativi procedimenti amministrativi, allo stesso fornite da appartenenti agli uffici di prefettura, coimputati nel presente processo), così integrando il delitto di cui all'art. 326 del codice penale.

Tratteggiati in questi termini i contenuti dell'addebito accusatorio, i fatti per come descritti non appaiono linearmente riconducibili alla scriminante costituzionale affermata nella delibera del 16 febbraio del Senato, in quanto esulano completamente dalla prospettiva di «critica e denuncia politica», non presentano un nesso funzionale con l'attività parlamentare svolta (ma semmai solo di colleganza, per analogia tematica), rivolte – come sono nella tesi d'accusa – direttamente agli organi competenti o a loro componenti, al fine specifico di ottenere la modifica puntuale di singoli provvedimenti amministrativi in senso favorevole alle due imprese indicate.

Sul punto, la previsione esplicativa di cui al comma 1 dell'art. 3 legge n. 140/2003 asserisce la copertura di «ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica». Se da un lato la disposizione certifica il superamento dei criteri della cd. localizzazione e della tipicità (da lungo tempo abbandonati dalle più recenti elaborazioni del formante giurisprudenziale in quanto mortificanti le attribuzioni del parlamentare), dall'altro ribadisce la rigorosa necessità del nesso funzionale con l'attività parlamentare: per pacifico orientamento della Corte costituzionale, il nesso funzionale si traduce in una copertura della scriminante (in proiezione extralocalizzata) limitata alle opinioni del parlamentare e agli atti che, fuori dal Parlamento, sono destinati alla riproduzione espressiva e alla divulgazione delle opinioni stesse (vedasi, con chiarezza, negli ultimi passaggi motivazionali, la sentenza della Corte costituzionale già citata, nonché la sentenza n. 219 del 2003; vedasi Cassazione penale sez. V, 19 gennaio 2012, n. 17700). Sul punto, in tema di oltraggio



e resistenza a pubblico ufficiale, risolvendo un conflitto di attribuzione nel senso di censurare la delibera parlamentare d'insindacabilità, la Corte costituzionale ha sottolineato che «la prerogativa parlamentare non può infatti essere estesa sino a comprendere gli insulti – di cui è comunque discutibile la qualificazione conte opinioni – solo perché collegati con le battaglie condotte da esponenti parlamentari in favore delle loro tesi politiche; così argomentando, il nesso funzionale, lungi dal tradursi in una corrispondenza tra espressioni verbali e atti parlamentari tipici, si risolverebbe in un generico collegamento con un contesto politico indeterminabile, del tutto avulso dall'esercizio di funzioni parlamentari suscettibili di essere concretamente individuate. A maggior ragione la prerogativa parlamentare di cui all'art. 68 Cost. non può essere riferita ai comportamenti materiali che sono stati qualificati come resistenza a pubblico ufficiale. L'art. 68, primo comma, Cost. si riferisce unicamente alle opinioni espresse e ai voti dati dai membri del Parlamento nell'esercizio delle loro funzioni, mentre gli atti di resistenza e di violenza descritti nel capo di imputazione riprodotto nell'ordinanza della Corte di appello ricorrente non sono in alcun modo qualificabili come tali» (sentenza n. 137 del 2001).

Più recentemente e con argomentazione ancora più netta, la Corte costituzionale ha affermato: «Al riguardo, non può qui che ribadirsi il costante orientamento di questa Corte, secondo il quale le opinioni espresse *extra moenia* sono coperte da insindacabilità solo ove assumano una finalità divulgativa dell'attività parlamentare: il che richiede che il loro contenuto risulti sostanzialmente corrispondente alle opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni «al di là delle formule letterali usate (sentenza n. 333 del 2011), non essendo sufficiente né un semplice collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale (sentenza n. 334 del 2011), né un mero «contesto politico» entro cui le dichiarazioni *extra moenia* possano collocarsi (sentenza n. 205 del 2012), né, infine, il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento» (sentenza n. 144 del 2015; nello stesso senso, altresì, *ex plurimis*, sentenze n. 265, n. 221 e n. 55 del 2014). Una diversa interpretazione della prerogativa dell'insindacabilità, infatti, «dilaterebbe il perimetro costituzionalmente tracciato, generando un'immunità non più soltanto funzionale ma, di fatto, sostanzialmente «personale», a vantaggio di chi sia stato eletto membro del Parlamento» (sentenze n. 264 e n. 115 del 2014, n. 313 del 2013; nel medesimo senso già le sentenze n. 508 del 2002, n. 56, n. 11 e n. 10 del 2000)», (sentenza n. 59 del 2018).

3. Nell'esprimersi con la delibera adottata il 16 febbraio 2022, il Senato della Repubblica opera una lesione delle prerogative giurisdizionali di questo organo, lesione connessa al «principio dell'efficacia inibente» già elaborato dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 1150 del 1988 (su cui v. anche le sentenze n. 449 del 2002, n. 265 del 1997, n. 129 del 1996, n. 443 del 1993, n. 149 del 2007; principio da ultimo ribadito nella sentenza 27 maggio 2021, n. 110).

Con riferimento agli effetti prodotti dalla delibera di insindacabilità assunta dal Senato in data 16 febbraio 2022 sulla vicenda processuale in esame, va infatti rilevato come la Corte costituzionale già a decorrere dalla citata sentenza n. 1150 del 1988, abbia affermato che alla delibera d'insindacabilità segue necessariamente il riconoscimento del cd. effetto impeditivo nei confronti dei giudizi penali di responsabilità dei membri del Parlamento, effetto superabile solo per il tramite della proposizione del conflitto di attribuzioni innanzi alla stessa Corte.

Di qui la naturale conseguenza per la quale il giudice, a fronte di un'intervenuta delibera di insindacabilità della Camera di appartenenza di un parlamentare *ex art. 68 Cost.*, conserva i propri poteri giurisdizionali nei limiti del riconoscimento previsto con il rinvio all'art. 129 del codice di procedura penale ovvero della rimozione della preclusione alla sua esplicazione, per il tramite del conflitto di attribuzione.

In altri termini, il cosiddetto «principio della inefficacia inibente» della delibera parlamentare impone al giudice di conformarsi alla suddetta delibera – come oggi risulta testualmente disposto dall'art. 3, comma 8, della legge n. 140 del 2003 – salvo che non intenda contestarne la correttezza attraverso lo strumento tipico del ricorso per conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale.

La lettura di tale principio deve essere di estremo rigore, in quanto componendo in modo assolutamente elevato le relazioni cd i conflitti tra organi costituzionali, non si presta ad indagini applicative se non quelle connesse alla esatta individuazione della natura del conflitto di attribuzione sollevato: «Dal tale principio consegue semplicemente l'inammissibilità per il giudice di opporre «una difforme pronuncia di responsabilità» rispetto alla deliberazione di insindacabilità adottata dalla camera di appartenenza del parlamentare (sentenza n. 1150 del 1988), con ciò – di fatto – circoscrivendo la limitazione del potere giurisdizionale alla sola adozione di una decisione di assoluzione *ex art. 129* del codice di procedura penale o di elevazione del conflitto in relazione alla prerogativa affermata dalle assemblee parlamentari (*cf.* in termini, Corte costituzionale 4 maggio 2007, n. 149).

In ragione delle ricadute del principio dell'efficacia inibente, nonché del combinato disposto degli articoli 37 c 23 cpv. della legge 87 del 1953, il processo a carico dell'imputato Giovanardi deve essere sospeso.

4. Ritiene infine il Tribunale che il ricorso debba reputarsi ammissibile tanto sotto il proficuo soggettivo quanto sotto il versante oggettivo. Sul piano soggettivo questo Tribunale è infatti l'organo competente a decidere, nell'ambito delle funzioni giurisdizionali attribuite, sulla fondatezza dell'ipotesi accusatoria ascritta all'indagato e sulla procedibilità/punibilità connessi al giudizio introdotto, in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costi-



tuzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle funzioni attribuitegli, la volontà del potere cui appartiene; d'altro lato il Senato della Repubblica è l'organo deputato a esprimere e cristallizzare formalmente la volontà del potere legislativo in ordine all'applicazione dell'art. 68 comma I Costituzione. Sul piano oggettivo il conflitto concerne i presupposti per l'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. e la lesione della sfera di attribuzioni giurisdizionali, costituzionalmente garantite, di questo Tribunale.

*P. Q. M.*

*Visti gli articoli 68 e 134 Cost. e l'art. 37 legge 11 marzo 1953, n. 87,*

*Sospeso il giudizio in corso a carico dell'imputato Giovanardi, ordina immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sollevando conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato e chiede alla Corte:*

*di dichiarare ammissibile il conflitto;*

*nel merito, di affermare che non spettava al Senato della Repubblica di deliberare nel senso che le condotte ascritte all'imputato Giovanardi nel presente processo rappresentano opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni, coperte dalla garanzia costituzionale di cui all'art. 68 Costituzione.*

*Visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87,*

*Ordina che a cura della cancelleria la su estesa ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Modena, 21 febbraio 2022

*Il Presidente: LICCARDO*

*L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 1/2023 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, 1ª s.s., n. 2 dell'11 gennaio 2023.*

23C00032

N. 18

*Ordinanza del 23 gennaio 2023 della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli sul ricorso proposto da L. T. contro l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale I di Napoli, l'Agenzia delle entrate - Riscossione - Napoli ed il Comune di Quarto (NA).*

**Tributi - Riscossione - Previsione che esclude l'immediata impugnabilità del ruolo/cartella di pagamento, limitandola alle sole ipotesi in cui l'iscrizione a ruolo determini dei particolari pregiudizi espressamente previsti - Previsione che, per le limitate ipotesi di immediata impugnabilità, richiede che il ricorrente/presunto debitore debba dimostrare l'attualità dei medesimi pregiudizi.**

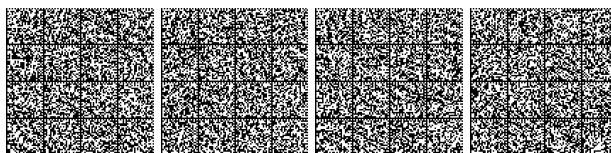
- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte di reddito), art. 12, comma 4-bis, aggiunto dall'art. 3-bis del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215.

LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI I GRADO DI NAPOLI

SEZIONE 37

Riunita in udienza il 28 ottobre 2022 alle ore 09:30, con la seguente composizione collegiale:

Rosato Gianfranco, Presidente;  
Del Sorbo Vincenzo, Relatore;  
Aschettino Lucio, Giudice;



In data 28 ottobre 2022 ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 11494/2021, depositato il 6 dicembre 2021, proposto da L. T., difeso da Michele Madaio (MDA MHL 72C31 I278Y) ed elettivamente domiciliato presso [massimomadaio@pec.giuffre.it](mailto:massimomadaio@pec.giuffre.it)

Contro:

il Comune di Quarto, difeso da Giulio Cacciapuoti (CCC GLI 74L19 F839V), Mario Perugini (PRG MRA 76A30 E388R) ed elettivamente domiciliato presso [avvmarioperugini@puntopec.it](mailto:avvmarioperugini@puntopec.it)

l'Agenzia entrate - Direzione provinciale I di Napoli, difeso da Mario Perugini (PRG MRA 76A30 E388R) ed elettivamente domiciliato presso [avvmarioperugini@puntopec.it](mailto:avvmarioperugini@puntopec.it)

l'Agenzia entrate - riscossione - Napoli, elettivamente domiciliato presso [protocollo@pec.agenziariscossione.gov.it](mailto:protocollo@pec.agenziariscossione.gov.it)

Avente ad oggetto l'impugnazione di: cartella di pagamento n. 07120160099639644000 IRPEF-altro 2013, proposto da L. T., difeso da Michele Madaio (MDA MHL 72C31 I278Y) ed elettivamente domiciliato presso [massimomadaio@pec.giuffre.it](mailto:massimomadaio@pec.giuffre.it)

Contro:

il Comune di Quarto, difeso da Giulio Cacciapuoti (CCC GLI 74L19 F839V), Mario Perugini (PRG MRA 76A30 E388R) ed elettivamente domiciliato presso [avvmarioperugini@puntopec.it](mailto:avvmarioperugini@puntopec.it)

l'Agenzia entrate - riscossione - Napoli, elettivamente domiciliato presso [protocollo@pec.agenziariscossione.gov.it](mailto:protocollo@pec.agenziariscossione.gov.it)

Avente ad oggetto l'impugnazione di: cartella di pagamento n. 07120120128652783000 TARSU/TIA 2011, a seguito di discussione in pubblica udienza.

#### *Elementi in fatto e diritto*

Ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale per il giudizio di costituzionalità incidentale - Svolgimento del processo.

Con ricorso notificato il 28 luglio 2021 (e depositato in data 6 dicembre 2021) T. L. proponeva opposizione avverso due estratti di ruolo datati 26 luglio 2021, rilasciati dal concessionario del Servizio di riscossione (Agenzia delle entrate - riscossione, già Equitalia servizi di riscossione S.p.a.), relativi alle seguenti due cartelle:

Numero cartella		Data presunta notifica	Oggetto e anno di riferimento
1	071 2016 00996396 44	20 marzo 2017	IRPEF e IVA 2013
2	071 2012 01286527 83	20 ottobre 2012	TARSU 2011 Comune di Quarto

Assumeva a sostegno:

l'assenza della notifica delle cartelle;

l'intervenuta prescrizione/decadenza.

Si è costituita in giudizio la resistente concessionaria (ADER) depositando fascicolo e controdeduzioni.

È intervenuta in giudizio anche l'Agenzia delle entrate, DP1 di Napoli.

All'udienza del 25 marzo 2022 la CTP evidenziava che ADER aveva chiesto la chiamata in causa degli enti impositori ed autorizzava la richiesta nei confronti del Comune di Quarto che (a differenza di DP1) non era intervenuto.

A seguito di ciò si costituiva anche il Comune di Quarto depositando controdeduzioni ed eccependo espressamente l'inammissibilità dell'impugnativa dell'estratto ruolo, alla luce altresì la più recente giurisprudenza delle SS.UU.

Fissata l'udienza per la trattazione (di cui è stato dato regolare avviso alle parti), sentita l'esposizione del relatore questa Commissione ritiene di dover sollevare questione di costituzionalità incidentale della norma di cui all'art. 12, comma 4-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, così come modificato dall'art. 3-bis, decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (convertito nella legge 17 dicembre 2021, n. 215) dal momento che esclude l'immediata impugnabilità del ruolo/cartella di pagamento limitandola alle sole ipotesi in cui l'iscrizione a ruolo determini uno dei seguenti pregiudizi:

ostacolo alla partecipazione a una procedura di appalto (per effetto di quanto previsto nell'art. 80, comma 4, del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50);



impedimento alla riscossione di somme allo stesso dovute dai soggetti pubblici di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 gennaio 2008, n. 40, per effetto delle verifiche di cui all'art. 48-bis del presente decreto;

perdita di un beneficio nei rapporti con una pubblica amministrazione.

Si dubita altresì della costituzionalità della stessa norma nella parte in cui — per le limitate ipotesi di immediata impugnabilità — richiede che il ricorrente/presunto debitore debba dimostrare l'attualità dei pregiudizi di cui sopra.

*Premessa.*

Va innanzitutto evidenziato che nel caso in esame il ricorso non è diretto contro l'estratto di ruolo *tout court* (che in sé altro non è che una certificazione/rappresentazione del ruolo-titolo esecutivo) bensì investe l'intera pretesa tributaria dell'Ente, che si chiede di annullare. Pertanto sussiste l'interesse ad agire dell'istante atteso che la domanda è relativa al merito della pretesa (nella specie si chiede dichiararsi l'intervenuta prescrizione).

Va ancora rilevato che la presente controversia risulta introdotta prima della novella di cui al decreto-legge n. 146/21. Tuttavia, come ormai affermato costantemente in giurisprudenza essa costituisce norma processuale di immediata applicazione e pertanto ne va fatta applicazione anche nel presente giudizio (sul punto si v. *infra* Cass. SS.UU. 26283/22).

Infine va da subito evidenziato che la questione di legittimità costituzionale è rilevante solo per la cartella n. 071 2012 01286527 83 (TARSU del 2011 pretesa dal Comune di Quarto).

Infatti per l'altra cartella (la n. 071/2016/00996396/44/000 avente ad oggetto IRPEF ed IVA per il 2013) l'Agenzia della riscossione, costituendosi in giudizio, ha esibito varie notifiche: sia la notifica della cartella (effettuata tramite deposito alla CCIA perché la casella PEC obbligatoria non risultava attiva), sia quella di una successiva intimazione di pagamento (n. 071 2019 90267549 74 relativa anche a molte altre cartelle) che risulta avvenuta a mezzo posta a mani della madre convivente e con il successivo invio della debita CAN.

Siccome avverso detti atti non risulta proposta nessuna impugnazione occorrerà valutare innanzitutto la sussistenza della giurisdizione del G.T. e successivamente la validità di dette notifiche e l'ammissibilità o meno della domanda. La questione di legittimità costituzionale che si solleva quindi con la presente ordinanza non incide affatto sulla decisione che deve assumersi su tale parte della domanda.

Viceversa per la cartella in tema di TARSU, ADER ha esibito una notifica che risulta effettuata il 20 ottobre 2012 a familiare convivente (D. R., che come si ricava dalle altre notifiche esibite è la mamma del ricorrente).

Tuttavia per tale notifica non risulta effettuata la debita CAN e comunque non risultano esibite notifiche di ulteriori atti che possano avere interrotto la prescrizione (è vero che ADER ha esibito una congerie di notifiche, fra cui è spesso difficile districarsi, ma le stesse sono in gran parte relative ad atti che non risultano qui impugnati ovvero sono relative ad avvisi di deposito/giacenza che non permettono di individuare l'atto a monte cui essi si riferiscono).

Nemmeno il Comune di Quarto ha esibito alcunché essendosi solo limitato a costituirsi e ad effettuare la generica impugnativa del ricorso, eccedendo in particolare l'inammissibilità dello stesso in quanto diretto avverso estratto di ruolo.

Per tali motivi la notifica di tale cartella è nulla (ed improduttiva di effetti) e rende pertanto rilevante la questione dell'ammissibilità o meno dell'impugnativa immediata del ruolo come meglio argomentato *infra*.

*Sulla interpretazione della norma.*

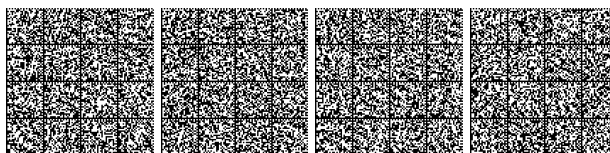
Com'è noto il processo tributario è strutturato come processo di tipo «impugnatorio» (con esclusione di azioni di mero accertamento) e la tutela dei diritti si attua attraverso il ricorso contro gli atti ritenuti lesivi degli stessi.

L'art. 19 del decreto legislativo n. 546/1992 (sul processo tributario) è espressione di tale principio ed al comma 3 prevede che gli atti non notificati possono essere impugnati unitamente all'atto successivo.

Dottrina e giurisprudenza hanno discusso a lungo sulla possibilità di impugnare il ruolo e di chiederne l'annullamento indipendentemente dalla notifica della cartella (atto tipico che lo conteneva, almeno fino alla riforma dei c.d. accertamenti impositivi).

In estrema sintesi: la Cassazione a SS.UU. (sent. 19704/2015) ebbe a sancire l'immediata impugnabilità del ruolo in mancanza di notifica della cartella senza dover necessariamente attendere la notifica di un atto successivo, e ciò in base ad una lettura dell'art. 19 citato, orientata alla tutela del diritto di difesa previsto in Costituzione.

Infatti (a parte il rilievo che il ruolo, sia pur dematerializzato e sia pure non notificato poteva essere sempre inteso come «atto» e quindi impugnabile) si metteva in luce che a causa dell'esecutività del ruolo non impugnato il contribuente rischierebbe di vedersi esposto ad una procedura esecutiva con tutela solo risarcitoria e quindi «postuma» dei suoi diritti (e la giurisprudenza ha opportunamente chiarito che la mancanza/nullità della notifica non inficia di per sé il ruolo e/o la cartella, ma rende possibile l'esame del merito della pretesa, in funzione recuperatoria al fine di contestarne l'attualità ad es. per l'intervenuta prescrizione).



Dopo le SS.UU. del 2015 si è assistito ad una serie di ricorsi avverso il ruolo (la cui esistenza viene documentata attraverso il rilascio di appositi «estratti ruolo») sul presupposto della mancanza di notifica della cartella, cioè dell'atto impositivo che lo conteneva (ma ai fini del presente discorso è indifferente che si tratti di ruolo/cartella ovvero di accertamento impto-esattivo).

Per porre rimedio a tale proliferazione di ricorsi il legislatore ha adottato la norma sottoposta al vaglio della Corte costituzionale (art. 3-*bis* decreto-legge n. 146/21 come modificato dalla legge di conversione n. 215/21) del seguente tenore:

1. All'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, dopo il comma 4 è aggiunto il seguente:

«4-*bis*. L'estratto di ruolo non è impugnabile. Il ruolo e la cartella di pagamento che si assume invalidamente notificata sono suscettibili di diretta impugnazione nei soli casi in cui il debitore che agisce in giudizio dimostri che dall'iscrizione a ruolo possa derivargli un pregiudizio per la partecipazione a una procedura di appalto, per effetto di quanto previsto nell'art. 80, comma 4, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, oppure per la riscossione di somme allo stesso dovute dai soggetti pubblici di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 gennaio 2008, n. 40, per effetto delle verifiche di cui all'art. 48-*bis* del presente decreto o infine per la perdita di un beneficio nei rapporti con una pubblica amministrazione».

E la S.C. a SS.UU. (sent. 6 settembre 2022, n. 26283) con un ragionamento piuttosto complesso ed articolato ha sancito che tale norma si applica anche ai processi pendenti, qualificandola come una condizione dell'azione di natura «dinamica» e quindi con dimostrazione a carico della parte che deve così dar prova dell'attualità del suo interesse ad agire (e cioè della sussistenza delle ipotesi previste dalla norma stessa).

E sempre le SS.UU. hanno chiarito che i casi di impugnabilità diretta del ruolo (previsti dalla norma qui in esame) sono tassativi e non suscettibili di allargamento da parte dell'interprete.

Le SS.UU. del 2022 hanno ritenuto di dover mutare l'orientamento espresso dalle SS.UU. del 2015 (concludendo per la non impugnabilità del c.d. estratto ruolo o meglio: per la non diretta impugnabilità del ruolo - eccezion fatta per i casi tassativamente previsti dallo stesso comma 4-*bis*) evidenziando il mutato quadro normativo/giurisprudenziale, anche con riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 114/2018 (e segnatamente alla possibilità delle opposizioni ex art. 615 cpc - innanzi al GO - per tutte le questioni successive alla notifica della cartella).

Infine le SS.UU. hanno valutato le varie questioni di legittimità costituzionale della nuova norma, adombrate da più parti, ritenendole manifestamente infondate con articolati e dotti ragionamenti in cui hanno fatto spesso riferimento alla *ratio* della norma, tesa ad evitare giudizi pretestuosi.

*Sulla rilevanza della questione.*

Così precisato il quadro normativo risultante dall'interpretazione delle SS.UU. di cui sopra (cui questa Corte tributaria deve necessariamente aderire) appare evidente la rilevanza della questione.

Infatti, applicando la norma, il ricorso (*in parte qua*) è destinato ad essere dichiarato inammissibile perché si tratta di impugnativa del c.d. estratto di ruolo (*rectius*: impugnativa immediata del ruolo a prescindere dalla notifica di un atto) al di fuori delle ipotesi previste dal comma 4-*bis*.

Viceversa, laddove la norma dovesse essere ritenuta contraria alla Carta costituzionale (nella parte in cui essa non consente l'impugnativa diretta al di fuori delle ipotesi da essa stessa previste) appare evidente che il ricorso dovrebbe essere accolto.

Infatti è pacifico che la prescrizione in tema di tributi locali è di 5 anni (sul punto la giurisprudenza ritiene applicabile la norma di cui all'art. 2948 del codice civile per tutti quei tributi che devono «pagarsi periodicamente ad anno» e ciò senza valutare la decadenza del pari quinquennale a norma dell'art. 1, comma 161, legge finanziaria 2007).

E poiché la TARSU è relativa all'anno 2012 e non vi sono atti validi notificati la relativa pretesa dovrebbe essere dichiarata prescritta.

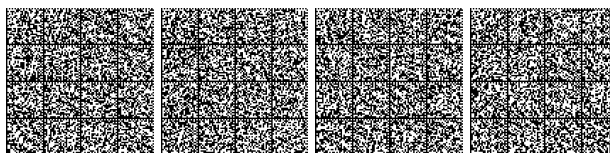
*Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità e sulle disposizioni che si ritengono violate.*

Questa Corte tributaria dubita della legittimità della norma di cui sopra (sia come sospetto di illegittimità totale che di illegittimità parziale) in relazione alle disposizioni costituzionali e per i motivi appresso indicati.

Art. 3 della Costituzione.

Sussiste il dubbio che la norma violi il principio di uguaglianza sotto più profili (si precisa che i rilievi che seguono sono in parte comuni anche alla ritenuta violazione del diritto di difesa di cui *infra*).

1) Innanzitutto la tutela avverso la pretesa tributaria è diversa (e deteriore) laddove sia competente il GT rispetto alla tutela accordata innanzi al G.O. per le medesime ipotesi e per le medesime ragioni.



Con l'importante sentenza 114/2018 la Corte costituzionale ha sancito l'ammissibilità delle opposizioni ex art. 615 cpc (innanzi al G.O.) laddove esse non riguardino «contestazioni del titolo» che invece sono riservate al G.T.

Tale sentenza si inseriva nel solco delle SS.UU. del 2015 completando la tutela del contribuente. Il ruolo risultava sempre impugnabile: innanzi al G.T. in mancanza di notifica di un atto (funzione recuperatoria) ed innanzi al G.O. per le questioni successive che non riguardavano più il titolo (in mancanza di impugnazioni l'avvenuta notifica cristallizzava la pretesa tributaria).

La riforma del 2021 e la successiva interpretazione delle SS.UU. del 2022 hanno cambiato notevolmente il quadro e reso oggettivamente più difficoltosa la possibilità di tutela innanzi al G.T.

Si pensi ad es. alla prescrizione: laddove essa venga fatta valere contro una cartella che si assume non notificata l'impugnativa va fatta al G.T. ma non è più possibile in via immediata: occorrerà attendere la notifica di un atto successivo (magari esecutivo) per poter contestare la pretesa (con evidenti rischi di tutela meramente risarcitoria).

Viceversa, laddove si discuta di prescrizione successiva alla notifica della cartella (e non vi sia contestazione di tale notifica) la giurisdizione - come da insegnamento della stessa S.C. - spetta al G.O.

In tal caso sarà possibile l'opposizione ex art. 615 cpc e la tutela sarà esperibile immediatamente indipendentemente dalla notifica di un ulteriore atto e *sine die* (e con tutti i poteri riconosciuti dal codice di rito al G.O.).

Ciò costituisce una disparità di trattamento, ma aggrava anche le possibilità di tutela effettiva (v. meglio *infra*).

2) Ma il dubbio di costituzionalità sussiste anche perché le ipotesi di cui al comma 4-*bis* non esauriscono tutti i possibili pregiudizi che si possono avere dal permanere di un'indebita iscrizione a ruolo.

La norma ha il chiaro intento di salvaguardare il contribuente individuando i pregiudizi che potrebbero derivargli dall'impossibilità di procedere ad impugnazione immediata del ruolo.

Tuttavia limita tale impugnabilità diretta a solo 3 ipotesi che sono relative ai seguenti pregiudizi: 1) mancata possibilità di partecipare ad una procedura d'appalto (esclusa per chi non sia in regola con gli obblighi fiscali); 2) impossibilità di riscuotere somme dovute da soggetti pubblici (che sono tenuti a bloccarle laddove vi sia un debito verso una P.A.); 3) perdita di un beneficio nei rapporti con la pubblica amministrazione (in dipendenza della debitoria portata dal ruolo).

Orbene vi sono ulteriori pregiudizi derivanti dall'iscrizione a ruolo e che resterebbero fuori dalla tutela immediata:

la stessa possibilità di subire l'esecuzione senza poter preventivamente paralizzare la pretesa (ma dovendosi necessariamente ad affidare ad una tutela di urgenza, in presenza magari di un pignoramento di uno stipendio) costituisce un pregiudizio;

una pubblica amministrazione che fosse tenuta ad effettuare un rimborso od un versamento al contribuente potrebbe (e ciò si verifica spesso nella pratica quotidiana) tentare una compensazione col debito iscritto a ruolo: ciò non costituisce una «impossibilità di riscuotere somme» (che rientrerebbe nelle ipotesi di cui al comma 4-*bis*) bensì una modalità di rimborso diversa, che comunque penalizza il contribuente che pur ritenendo di non essere debitore non può agire immediatamente contro il ruolo;

gli istituti di credito (pur non potendo accedere direttamente all'anagrafe tributaria) sono molto attenti ai debiti tributari ed un'impresa che esponesse debiti fiscali in bilancio (anche se risalenti e con indicazione della contestazione degli stessi) vedrebbe senza dubbio peggiorare il suo *rating* e avrebbe difficoltà per l'accesso al credito, almeno non a condizioni ottimali (senza contare che per concedere un finanziamento la banca può tranquillamente pretendere un estratto della posizione fiscale del soggetto).

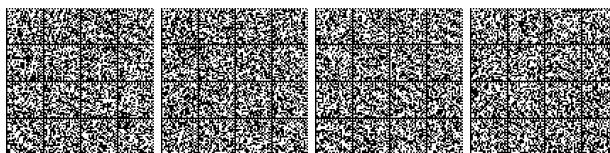
E tale pericolo sussiste per qualsiasi altro mutuo, anche in favore di soggetti non esercenti attività di impresa.

Si pensi ancora alle segnalazioni che a norma del codice della crisi d'impresa le agenzie fiscali, l'INPS etc. sono obbligati ad inviare alle imprese in mora con i pagamenti all'erario (soprattutto al fine di valutare l'instaurazione di una procedura di composizione negoziata della crisi): anche questo costituisce un campanello d'allarme che condiziona pesantemente l'accesso al credito (v. art. 25-*novies* C. crisi impresa che obbliga i «creditori qualificati» a segnalare l'esistenza di debiti anche di importo non elevato con comunicazione da inviare anche agli organi di controllo).

Tutti i casi di cui sopra evidenziano quindi l'esistenza di gravi pregiudizi per il contribuente che possono essere eliminati solamente con la definizione della posizione fiscale che però non è possibile ottenere in via giudiziale a differenza della tutela dai (soli) pregiudizi previsti dal comma 4-*bis*: cosa che integra disparità di trattamento (oltre a limitare il diritto di difesa).

Art. 24 e 113 della Costituzione.

Si dubita che la norma in esame possa comprimere in maniera ingiustificata il diritto di difesa giurisdizionale, costituzionalmente garantito (anche a livello Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e di diritto dell'Unione) e che la norma abbia in effetti fatto regredire la possibilità di tutela che era stata sancita dalle SS.UU. del 2015 e dalla sentenza della Corte costituzionale n. 114/2018.





Ciò sotto diversi profili:

valgono innanzitutto le motivazioni adottate dalla precedente sentenza delle SS.UU. (n. 19704/2015 poi superata dalle SS.UU. del 2022): nelle ipotesi non contemplate dal comma 4-*bis* per poter impugnare il ruolo il contribuente è costretto ad attendere la notifica di un atto successivo che però spesso è un atto esecutivo (ad es. il pignoramento o comunque la minaccia di un atto esecutivo-cautelare come il preavviso di fermo o di ipoteca). In tali casi il contribuente subisce un danno immediato (mancanza di disponibilità del bene: ad es. blocco di parte del suo stipendio) che non può in alcun modo prevenire se non ricorrendo alla tutela cautelare dopo aver subito tale pregiudizio;

si è già visto *supra* che la tutela è peggiore innanzi al GT rispetto quella innanzi al G.O. e ciò (oltre a disparità di trattamento) costituisce una indubbia compressione del diritto di difesa nelle ipotesi in questione;

analoga ed ingiustificata compressione del diritto di difesa si rinviene nelle ipotesi (sempre viste sopra per la sospettata violazione dell'art. 3 Cost. ed a cui si rimanda) in cui non si tutelano tutti i possibili pregiudizi derivanti dall'iscrizione a ruolo;

ad aggravare il *vulnus* di cui sopra si aggiunge l'obbligo di dimostrazione del pregiudizio (previsto espressamente dal comma 4-*bis*) cui il contribuente è tenuto per ottenere qualsiasi tipo di tutela.

È evidente (così come risulta chiaramente dalla sentenza delle SS.UU. del 2022) che la dimostrazione deve riguardare la attualità del pregiudizio: cioè si deve dimostrare che la tutela immediata è necessaria in relazione ad una situazione concretamente in atto e non solo potenziale.

Ciò vale per le stesse ipotesi previste dal comma 4-*bis* (e il rilievo limitato a tali sole ipotesi integra sospetto di parziale illegittimità costituzionale della norma), ma si tratta chiaramente di un principio generale da applicare in tutti i casi di tutela immediata (laddove essi dovessero essere ipotizzabili).

Così ad es. la tutela immediata prevista per evitare il pregiudizio per la partecipazione ad un appalto è possibile solo laddove sia stata almeno bandita la gara ed il contribuente dimostri la seria possibilità di parteciparvi (impedita però dalla sussistenza del debito fiscale).

Orbene è evidente che — anche per le ipotesi espressamente consentite dal comma 4-*bis* — una tutela effettiva può essere solo quella cautelare (se si attendesse il giudizio ordinario è quasi certo che nelle more la gara verrebbe espletata ed aggiudicata).

Ma anche la tutela cautelare penalizzerebbe pesantemente il diritto di difesa effettiva del contribuente: e ciò non solo e non tanto per la delibazione sommaria che la tutela cautelare prevede, ma soprattutto perché è verosimile che possa non giungere in tempo per i motivi più disparati.

È vero che il contribuente potrebbe anche presentare domanda di partecipazione e poi impugnare l'esclusione, ma ciò presuppone una proliferazione di giudizi — amministrativo e tributario — ed oltre a gravare e ritardare la stessa azione della pubblica amministrazione costituirebbe un modo davvero difficoltoso di esercizio del diritto di difesa.

*Ulteriori considerazioni sulla ratio della norma in esame.*

Si è già visto che spesso il tema viene affrontato con riferimento alla necessità di evitare giudizi pretestuosi e tale *ratio* viene invocata ad *adiuvandum* per escludere la manifesta fondatezza di questioni di legittimità costituzionale della norma.

Ed in effetti, dal punto di vista esclusivamente «pratico» vanno considerate le (evidenti) ragioni sottese alla norma sotto esame: a seguito delle SS.UU. del 2015 è evidente che il legislatore si è preoccupato di evitare un proliferare di ricorsi per carichi anche molto risalenti e che a fronte di esazione piuttosto improbabile avrebbero gravato in maniera eccessiva sugli uffici sottraendo risorse preziose e causando il danno economico della possibile condanna al pagamento delle spese di giudizio (e sul punto si v. la relazione finale della Commissione interministeriale per la riforma della giustizia tributaria - del 30.6.21 - che proprio per i ricorsi avverso gli estratti ruolo parla espressamente di impugnazioni pretestuose).

Tuttavia desta perplessità il fatto che per risolvere tale problema il legislatore sia intervenuto condizionando pesantemente la possibilità di difendersi in giudizio.

A parte il rilievo che per i giudizi pretestuosi esistono già rimedi (si pensi alla condanna alle spese — alla condanna per lite temeraria etc.) ed a parte la considerazione che se un ricorso viene accolto forse l'impugnazione non può essere qualificata pretestuosa, va evidenziato che l'azione del fisco gode già — giustamente — di particolari tutele e privilegi, sia sostanziali che processuali, e che gli stessi non possono giungere sino a condizionare la possibilità stessa di far valutare l'operato della pubblica amministrazione da un giudice.

Ed in concreto il Legislatore avrebbe potuto adottare soluzioni più snelle e con costi irrisori, che comunque sarebbero state rispettose del diritto di difesa.

A parte il rilievo che fino ad euro 50.000 opera l'istituto del reclamo obbligatorio (art. 17-*bis*, decreto legislativo n. 546/1992 in base al quale l'ufficio ha ben 90 giorni per vagliare la fondatezza dell'impugnativa impedendo così l'iscrizione a ruolo) si sarebbe ad es. potuto prevedere un obbligo di ricorso amministrativo imponendo quindi all'am-



ministrazione di esprimersi sull'attualità della pretesa (e magari prevedere un'ipotesi di silenzio-accoglimento) invece di comprimere ingiustificatamente il diritto di difesa, oppure si sarebbe potuto impedire per legge qualsiasi azione esecutiva o cautelare prima della notifica di un nuovo atto ricognitivo.

Viceversa non sembra corretto (dal punto di vista costituzionale) tutelare l'esigenza di evitare azioni pretestuose con limitare fortemente la stessa possibilità di adire la giustizia.

*P. Q. M.*

*La Commissione, visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 comma 4-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, così come modificato dall'art. 3-bis decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (convertito nella legge 17 dicembre 2021, n. 215) nei termini di cui in motivazione.*

*Per l'effetto dichiara sospeso il presente giudizio.*

*Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di Cassazione ed al Presidente del Consiglio dei ministri.*

*Manda altresì per la comunicazione della presente ordinanza (in forma integrale) ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*Dispone conseguentemente l'immediata trasmissione degli atti (ivi inclusa la documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni) alla Corte costituzionale.*

*Il Presidente: ROSATO*

*Il relatore: DEL SORBO*

23C00027

N. 19

*Ordinanza del 30 gennaio 2023 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per il Lazio sul ricorso proposto da Ernesto Stajano contro Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS*

**Amministrazione pubblica - Pensioni - Attribuzione al personale trasferito *ex lege*, dalla Scuola superiore dell'economia e delle finanze (SSEF) alla Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA), dello stato giuridico di professore universitario - Rideterminazione del relativo trattamento economico demandata a una fonte regolamentare - Mancata previsione della neutralizzazione, ai fini del trattamento previdenziale, della minore retribuzione spettante al personale trasferito o di un altro meccanismo di tutela del trattamento pensionistico dovuto al predetto personale.**

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 21, comma 4.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

In composizione monocratica nella persona del cons. Benedetta Cossu, in funzione di giudice unico delle pensioni, ha pronunciato la seguente ordinanza;



Nel giudizio iscritto al n. 79212 del registro di segreteria proposto da Ernesto Stajano, nato il 7 settembre 1953 (STJRST53P07F839C), rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, giusta procura rilasciata su foglio separato allegato al ricorso, dagli avvocati Maria Paola Gentili (mariapaola.gentili@pec-ordineavvocatiancona.it) e Davide Losi (pec: davidelosi@pec.ordineavvocatisiena.it), elettivamente domiciliato presso lo studio di questi ultimi, in Roma, via Boncompagni n. 16;

Contro INPS, in persona del legale rappresentante p.t., con sede in Roma via Ciro il Grande n. 21, rappresentato e difeso, come da procura generale alle liti, dall'avvocato Andrea Botta (avv.andrea.botta@postacert.gov.inps.it), elettivamente domiciliato in Roma, via C. Beccaria n. 29;

Visto l'atto introduttivo del giudizio;

Visti gli altri atti e documenti di causa;

Uditi, all'udienza del 15 dicembre 2022, celebrata con l'assistenza del segretario d'udienza, Federica Sperapani, gli avvocati Maria Paola Gentili per il ricorrente (presente in aula) e Andrea Botta per l'INPS.

### FATTO

Con ricorso depositato l'11 novembre 2021 il ricorrente, titolare di pensione di anzianità liquidata con il sistema retributivo a decorrere dal 31 dicembre 2016, ha convenuto in giudizio l'INPS al fine di sentir accogliere le seguenti conclusioni:

1) in via principale, accertare e dichiarare il diritto del ricorrente al ricalcolo ed alla riliquidazione del trattamento pensionistico in godimento liquidatogli con decorrenza dal 31 dicembre 2016, neutralizzando, ai fini della determinazione della retribuzione pensionabile da prendere in considerazione per il calcolo della quota retributiva della pensione, le minori retribuzioni percepite dallo stesso nel corso dell'ultimo anno di lavoro subordinato (quello dal 1° gennaio 2016 al 30 dicembre 2016), ovvero quelle relativi al periodo, maggiore o minore, che dovesse essere ritenuto di giustizia;

2) sempre in via principale, accertare e dichiarare, in ogni caso, che l'INPS è tenuto a rideterminare le voci di calcolo della pensione di cui è titolare l'odierno ricorrente, ad oggi erroneamente considerate in misura inferiore rispetto al dovuto, ed a ricalcolare integralmente il trattamento pensionistico spettante;

3) per l'effetto, condannare l'INPS a dette riliquidazioni, corrispondendo al ricorrente tutte le relative differenze sui ratei di pensione, a partire dalla data di decorrenza della stessa, maggiorati da interessi legali;

4) in via subordinata, pronunciare ordinanza di sospensione del procedimento e di remissione degli atti alla Corte costituzionale ex art. 23 della legge n. 87/1953 con cui, previo accertamento dei requisiti di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale in questa sede sollevata, venga sottoposta alla Corte costituzionale la suddetta questione di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli 2, 3, comma 1, e 38, commi 1 e 2 della Costituzione, dell'art. 21, decreto-legge n. 90/2014, convertito in legge n. 114/2014, nella parte in cui non ha previsto che la rideterminazione del trattamento economico dei docenti ordinari a esaurimento della SNA non avesse effetti sulle modalità di calcolo della media pensionabile utile ai fini del calcolo della quota retributiva della pensione degli interessati;

5) con vittoria di spese, competenze ed onorari del presente giudizio.

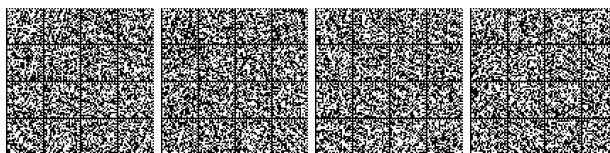
A fondamento della domanda il ricorrente ha dedotto:

di aver maturato i periodi di anzianità contributiva, accreditati nella Gestione dipendenti pubblici dell'INPS, per l'attività di magistrato ordinario svolta dal 1° giugno 1979 al 2001 e di professore ordinario, svolta dal 2001 al 2014, presso la Scuola superiore dell'economia e delle finanze (Scuola o SEEF), e dal 2014 al 2016, presso la Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA);

di aver maturato periodi di anzianità contributiva anche in dipendenza del riscatto del corso di laurea e del servizio militare, risultando, pertanto, iscritto all'INPS - Gestione dipendenti pubblici dal 1° novembre 1971;

di essersi avvalso, all'atto di assunzione in servizio presso la SEEF, dell'opzione di cui all'art. 3, comma 3 del decreto ministeriale 28 settembre 2000, n. 301, che consente la conservazione del diritto alla percezione del trattamento economico relativo alla qualifica di magistrato;

di essere stato trasferito *ex lege* nei ruoli della Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA), come docente stabile e di ruolo con impegno a tempo definito, a seguito della soppressione della SEEF disposta con l'art. 21 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, in legge 11 agosto 2014, n. 114;



di aver ingiustamente subito, in applicazione dell'art. 21, comma 4 del decreto-legge citato (che ha attribuito ai docenti ordinari e ricercatori dei ruoli ad esaurimento della SSEF lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari) e dell'art. 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 25 novembre 2015, n. 202 (recante il trattamento economico dei docenti a tempo pieno e a tempo indeterminato della SNA), la decurtazione della retribuzione, passata da euro 263.131,06 lordi annui nel 2015 ad euro 130.090,43 lordi annui nel 2016;

di aver maturato il requisito contributivo ventennale previsto *ratione temporis* (decreto legislativo n. 503/1992 e legge n. 335/1995) ai fini dell'accesso a pensione già al 31 dicembre 1994;

di aver presentato il 19 giugno 2014 domanda di collocamento in quiescenza, avvalendosi della disposizione di cui all'art. 2, comma 11, lettera a), decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135, che prevede, in favore del personale in soprannumero rispetto alle riduzioni organiche previste dal citato decreto-legge, la perdurante applicazione della disciplina pensionistica previgente rispetto all'art. 24 del decreto-legge n. 201/2011 (cd. Riforma Fornero);

di aver presentato una nuova domanda di collocamento in quiescenza il 30 ottobre 2015, ottenendo un riscontro negativo il 26 novembre 2015 da parte del presidente della SNA;

di aver ottenuto il riconoscimento del diritto al trattamento di quiescenza, ai sensi dell'art. 2, comma 11 del decreto-legge n. 95/2012, con sentenza del TAR Lazio n. 301/2017 che ha accertato la maturazione del requisito dell'anzianità contributiva al 31 dicembre 2015, mentre l'INPS ha fatto decorrere il trattamento pensionistico solo dal 31 dicembre 2016;

di aver riscontrato nel provvedimento di liquidazione della pensione, conosciuto solo il 20 luglio 2021, oltre alla mancata neutralizzazione ai fini pensionistici delle minori retribuzioni percepite nel 2016, errori di calcolo negli importi della «retribuzione pensionabile alla cessazione» e della «retribuzione media» indicati a pagina 4 del provvedimento di liquidazione che appaiono riferiti ad un'altra persona;

di aver presentato all'INPS un formale atto di diffida a provvedere volto alla riliquidazione ed al ricalcolo del trattamento pensionistico;

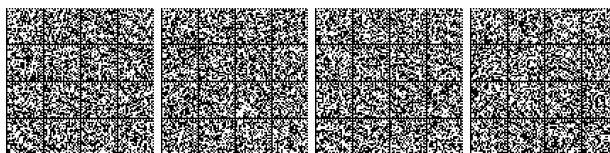
con memoria del 7 dicembre 2022 si è costituito in giudizio l'INPS, rilevando l'inapplicabilità del principio espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 264/1994 in quanto riferito ad una norma (art. 3, legge n. 297/1982) applicabile solo nell'assicurazione generale obbligatoria e richiamando la disciplina prevista dall'art. 1, comma 13, legge n. 335/1995, oltre che quella transitoria di cui al decreto legislativo n. 503/1992;

all'odierna udienza la difesa del ricorrente ha eccepito la tardività della costituzione dell'INPS ed ha insistito nell'accoglimento del ricorso. In relazione al profilo della cd. neutralizzazione della retribuzione percepita nell'ultimo anno di lavoro (2016), ha evidenziato che il principio espresso nella sentenza della Corte costituzionale n. 264/1994 è un principio di carattere generale applicabile anche alle pensioni dei dipendenti pubblici. La difesa dell'INPS ha evidenziato di non avere informazioni dalla sede territoriale sugli errori lamentati dal ricorrente nel provvedimento di liquidazione della pensione ed ha ribadito l'inapplicabilità del principio espresso dalla sentenza della Corte costituzionale a gestioni diverse dall'AGO.

## DIRITTO

1. Preliminarmente questo giudice unico evidenzia che il *petitum* oggetto del presente giudizio è costituito dalla riliquidazione del trattamento pensionistico del ricorrente (*ex* magistrato ordinario e professore a tempo indeterminato della SNA), mentre la *causa petendi* riguarda sia la richiesta di neutralizzazione della retribuzione percepita nell'ultimo anno di lavoro (2016) presso la SNA, sia la correzione di errori (valorizzazione di periodi contributivi riferiti ad un altro assicurato) contenuti nel provvedimento di liquidazione della pensione.

2. In particolare, la pretesa di escludere dal computo della base pensionabile la retribuzione percepita nel 2016 presso la SNA, in quanto inferiore a quella percepita negli anni precedenti, si fonda sull'applicazione analogica del principio della cd. neutralizzazione dei periodi contributivi successivi alla soglia minima di anzianità contributiva prevista per legge, ove comportanti un trattamento pensionistico deteriore. La neutralizzazione, ai fini del calcolo della pensione, di minori retribuzioni percepite durante l'ultimo quinquennio lavorativo, precedente la data di maturazione del diritto a pensione costituisce, secondo le prospettazioni del ricorrente, un principio affermato più volte dalla Corte costituzionale, in particolare nella sentenza n. 264/1994 in relazione all'art. 3, comma 8, legge n. 297/1982, che l'INPS avrebbe dovuto applicare nel liquidare il suo trattamento pensionistico. Nel caso di specie sussisterebbero tutti i requisiti richiesti dalla Corte costituzionale per l'applicazione del predetto principio, costituiti



dalla percezione della minore retribuzione nell'ultimo quinquennio di contribuzione, dall'effetto deflattivo sul trattamento pensionistico, dalla non necessarietà del periodo di retribuzione di cui si chiede la neutralizzazione ai fini del requisito dell'anzianità contributiva minima.

3. Dagli atti di causa si ricava che la pensione anticipata (*ex* anzianità) del ricorrente è stata liquidata con il sistema interamente retributivo a decorrere dal 31 dicembre 2016 e che, avendo maturato al 31 dicembre 1995 un'anzianità contributiva maggiore di 18 anni di servizio (ai periodi di servizio presso il Ministero della giustizia vanno aggiunti il riscatto della laurea e il servizio militare come risulta dal quadro I- Servizio utile ai fini del diritto del provvedimento di liquidazione della pensione depositato in atti), l'importo della pensione è la risultante della quota «A» e della quota «B». Viceversa, nessuna quota di pensione è stata computata secondo il sistema di calcolo contributivo per le anzianità successive al 1° dicembre 2012, essendosi il ricorrente avvalso della clausola di salvaguardia prevista dall'art. 21, comma 3, decreto-legge n. 201/2011.

La quota «A» è stata computata, in applicazione degli articoli 13, lettera *a*), decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 e 43 decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, in relazione alla retribuzione spettante all'atto del collocamento a riposo ed all'anzianità maturata al 31 dicembre 1992.

La quota «B», relativa all'anzianità di servizio maturata dal 1993 sino alla cessazione, è stata calcolata, in applicazione degli articoli 7, comma 2, e 13, lettera *b*), decreto legislativo n. 503/1992, sulla base della retribuzione riferita agli ultimi dieci anni di contribuzione antecedenti la decorrenza della pensione.

Dagli atti di causa, come già indicato nelle premesse in fatto, si ricava, altresì, che il ricorrente, avvalendosi della disposizione contenuta nell'art. 2, comma 11, lettera *a*) decreto-legge n. 95/2012, ha presentato due domande di collocamento in quiescenza (la prima il 19 giugno 2014, la seconda il 26 novembre 2015), entrambe respinte dalla SNA, per poi ottenere dal Tribunale amministrativo regionale Lazio, con sentenza n. 301/2017 l'annullamento dei provvedimenti di rigetto delle predette domande e l'accertamento del diritto al prepensionamento.

4. Ciò premesso, questo Giudice unico solleva questione di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 2, 3, comma 1, 36, comma 1 e 38, comma 2, Cost., dell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014 nella parte in cui, nell'attribuire al personale trasferito *ex lege* dalla SSEF alla SNA lo stato giuridico di professore universitario e nel demandare alla fonte regolamentare la determinazione del trattamento economico, non ha previsto la neutralizzazione, ai fini del trattamento previdenziale, della minore retribuzione spettante al personale trasferito o un altro meccanismo di tutela del trattamento pensionistico spettanti al predetto personale.

4.1. La disposizione sopra richiamata prevede che «I docenti ordinari e i ricercatori dei ruoli ad esaurimento della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze, di cui all'art. 4-*septies*, comma 4, del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2008, n. 129, sono trasferiti alla Scuola nazionale dell'amministrazione e agli stessi è applicato lo stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari. Il trattamento economico è rideterminato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di renderlo omogeneo a quello degli altri docenti della Scuola nazionale dell'Amministrazione, che viene determinato dallo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità. [...]».

In attuazione della predetta disposizione, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015, n. 202, all'art. 2, ha stabilito che «ai docenti a tempo pieno scelti tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari, nonché ai docenti a tempo indeterminato, si applica il trattamento economico annuo lordo dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno, come fissato dall'art. 3, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2011, n. 232, e successive modificazioni.»

4.2. Con sentenza 21 novembre 2019, n. 241 la Corte costituzionale si è già pronunciata su diverse questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, decreto-legge cit. sollevate dal Consiglio di Stato, giudicandole in parte inammissibili ed in parte infondate.

In particolare, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile le censure prospettate dal giudice *a quo* rispetto agli articoli 3, 36 e 38 Cost. in relazione al trattamento previdenziale spettante ai docenti della SNA, evidenziando che «tutte le ordinanze di rimessione si limitano a sostenere che la disposizione non prevederebbe, in riferimento a “docenti aventi qualifiche e provenienze diverse nell'ambito del più generale rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni”, che sia loro conservato il trattamento previdenziale attualmente previsto [...], consentendo invece, attraverso il richiamo allo status giuridico ed economico del professore universitario l'applicazione “agli stessi” del trattamento previdenziale di quest'ultimo». Ha, altresì aggiunto che «[ ... ] le ordinanze di rimessione non ricostruiscono in alcun modo il quadro normativo che, nell'ambito del sistema previdenziale, condurrebbe alla produzione degli effetti lamentati i quali risultano, in tal modo, apoditticamente ipotizzati ma non dimostrati. Sarebbe stato anche necessario, al fine



di prospettare correttamente la violazione dei parametri costituzionali evocati, operare una valutazione specifica delle singole posizioni delle parti in giudizio, in ipotesi diverse l'una dall'altra e tra loro potenzialmente variabili, ad esempio, quanto al regime di riferimento – contributivo, retributivo o misto – per il calcolo del trattamento previdenziale, o quanto alla decorrenza del relativo diritto, oppure, ancora, in ordine alla natura delle somme spettanti al termine del rapporto di lavoro (trattamento di fine servizio o trattamento di fine rapporto).» (parte in diritto, punto, n. 10).

La pronuncia di inammissibilità per le ragioni soprariportate consente, pertanto, di poter sottoporre alle valutazioni della Corte costituzionale la prospettata questione di legittimità costituzionale.

5. Non ritiene questo Giudice unico che il dubbio di legittimità costituzionale possa essere superato mediante un'interpretazione adeguatrice o *secundum constitutionem* per le seguenti considerazioni.

In primo luogo i principi espressi nelle sentenze della Corte costituzionale (n. 264/1994 per i lavoratori subordinati; n. 173/2018 per i lavoratori autonomi; n. 224/2022 per i lavoratori marittimi) che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme nella parte in cui non prevedevano la neutralizzazione delle ultime retribuzioni di minor importo si riferiscono a disposizioni applicabili in un sistema pensionistico (AGO) diverso da quello nel quale è accreditata la contribuzione del ricorrente (Gestione Stato).

Ne deriva, pertanto, che non è consentita l'applicazione analogica dei principi espressi dalla Corte costituzionale in tema di neutralizzazione di periodi di anzianità contributiva in un sistema previdenziale diverso da quello nel quale i predetti principi sono stati espressi.

In secondo luogo, il sistema di calcolo da utilizzare per la liquidazione e, l'eventuale riliquidazione in caso di accoglimento del ricorso, della pensione del ricorrente è quello retributivo, avendo maturato al 31 dicembre 1992 un'anzianità contributiva maggiore di 18 anni. Nel predetto sistema di calcolo, secondo la disciplina contenuta negli articoli 7 e 13 decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, 1, comma 13 legge n. 335/1995 e art. 43 decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, sia nella determinazione della quota A e B di pensione si prende come base di calcolo l'ultima retribuzione percepita; non è pertanto possibile prendere come base di calcolo una retribuzione pensionabile riferita ad un anno precedente (2015) rispetto alla data di cessazione dell'attività lavorativa, avvenuta, nel caso di specie, nel 2016.

6. In ordine ai presupposti previsti dall'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 la questione di legittimità costituzionale che viene sollevata è rilevante in quanto il giudizio, seppur limitatamente alla prima *causa petendi* sopra indicata, non può essere definito indipendentemente dalla sua risoluzione.

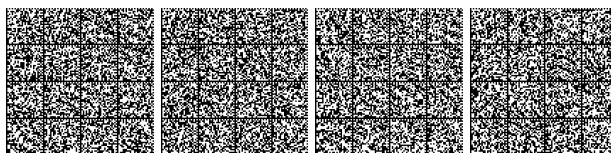
La questione di legittimità costituzionale, oltre che rilevante, è anche non manifestamente infondata. Ritiene questo Giudice unico che, pur essendo rimessa alla discrezionalità del legislatore l'individuazione del periodo di riferimento da prendere in considerazione per la retribuzione pensionabile, la disposizione contenuta nell'art. 21, comma 4, decreto-legge n. 90/2014 sia contraria ai principi di legittimo affidamento in materia previdenziale di cui all'art. 2 Cost., di razionalità di cui all'art. 3 della Costituzione, oltre che degli articoli 36, comma primo e 38, secondo comma, Cost, che, rispettivamente, prevedono il principio di proporzionalità tra trattamento pensionistico e quantità e qualità di lavoro prestato durante il servizio attivo (art. 36, comma primo) e il principio di adeguatezza delle prestazioni previdenziali (art. 38, secondo comma Cost).

Il legislatore, con la predetta disposizione, nell'estendere lo stato giuridico ed economico dei professori e ricercatori universitari ai docenti ordinari ad esaurimento della SSFE, trasferiti *ex lege* alla SNA, e nel demandare alla fonte regolamentare la rideterminazione del trattamento economico, non ha valutato gli effetti della predetta modifica sul trattamento di quiescenza del personale che, in quanto proveniente da altri settori del pubblico impiego, aveva un diverso e più elevato trattamento economico.

*P.Q.M.*

*La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, in composizione monocratica di Giudice unico delle pensioni, non definitivamente pronunciando sul giudizio RG. n. 79212 proposto da Ernesto Stajano contro l'INPS:*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, in legge 11 agosto 2014, n. 114 per contrasto con gli articoli 2, 3, comma 1, 36, comma 1 e 38, comma 2 della Costituzione per le motivazioni espresse in parte motiva;*



*dispone la sospensione del giudizio in corso sino alla comunicazione della decisione da parte della Corte costituzionale;*

*dispone la trasmissione degli atti del presente giudizio alla Corte costituzionale per la pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale di cui in premessa;*

*dispone che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

Così deciso in Roma, all'esito della Camera di consiglio del 15 dicembre 2022.

*Il Giudice: COSSU*

23C00028

N. 20

*Ordinanza del 26 gennaio 2023 della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Lazio nel procedimento contabile relativo al Comune di Fara in Sabina (RI)*

**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale - Risorse del “Fondo di rotazione per assicurare la stabilità degli enti locali” - Facoltà degli enti locali, che hanno deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, di prevedere le risorse del Fondo di rotazione tra le misure di cui alla lettera c) del comma 6 dell’art. 243-bis del d.lgs. n. 267 del 2000 - Denunciata possibilità di contabilizzare il Fondo di rotazione come risorsa di copertura.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale - Incremento, per l’anno 2020, della dotazione del “Fondo di rotazione per assicurare la stabilità degli enti locali” - Esclusione della possibilità di utilizzare le risorse aggiuntive del Fondo di rotazione secondo le modalità previste dall’art. 43 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito - Previsione della contabilizzazione di tali risorse secondo le modalità indicate nel paragrafo 3.20-bis del principio applicato della contabilità finanziaria di cui all’Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011.**

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 43, commi 1 e 2; decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell’economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, art. 53, comma 4.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Antonio Mezzera, *Presidente*;

Laura d’Ambrosio, *componente*;

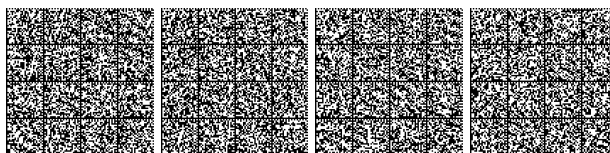
Francesco Sucameli, *componente relatore*;

Ottavio Caleo, *componente*;

Marinella Colucci, *componente*;

Nel giudizio ai sensi degli articoli 20 della legge n. 243/2012, 243-*quater*, comma 7, del Tuel, 148-*bis* del Tuel e 11, comma 6, del codice di giustizia contabile sul Piano di riequilibrio finanziario pluriennale (Prfp) e lo stato degli equilibri economico-finanziari del Comune di Fara in Sabina (RI), in persona della sindaca *pro tempore*, rappresentata e difesa dall’avv. Gennaro Terracciano (gennaroterracciano@ordineavvocatiroma.org), elettivamente domiciliato in Roma, piazza San Bernardo n. 101;

Ha emanato la presente



## ORDINANZA

Visti gli articoli 100, comma 2, e 103, comma 2, della Costituzione;  
Vista la legge costituzionale n. 1/2012, art. 5, comma 1, lettera *a*), e l'art. 20 della legge n. 243/2012;  
Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, conv., con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;  
Visto l'art. 11, comma 6, del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, codice di giustizia contabile;  
Vista l'istanza n. 5783 del 1° ottobre 2022, con la quale il relatore ha chiesto il deferimento al Collegio dell'affare e la trattazione in adunanza pubblica degli esiti istruttori del controllo effettuato ai sensi dell'art. 20 della legge n. 243/2012, con le modalità di cui agli articoli 243-*quater*, comma 7, e 148-*bis* del Tuel;  
Vista l'ordinanza presidenziale n. 37/2022;  
Viste le memorie depositate il 9 novembre 2022;  
Visti tutti gli atti del giudizio;  
Uditi, nell'adunanza pubblica, con l'assistenza del segretario d'udienza Stefano D'Amico, il difensore dell'ente avv. Gennaro Terracciano, la sindaca Roberta Cuneo, e il segretario generale Claudio Santarelli;  
Udito il relatore cons. Francesco Sucameli,  
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue;

## FATTO

1. Con deliberazione del consiglio comunale n. 15 del 23 maggio 2017, il Comune di Fara in Sabina ha fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (Prfp) prevista dagli art. 243-*bis* e seguenti del Tuel.

Con la successiva deliberazione n. 35 del 18 agosto 2017 - entro i novanta giorni previsti dalla legge - il consiglio comunale ha determinato il contenuto del Prfp e indicato le misure di copertura della massa passiva, quantificando obiettivo finale e obiettivi intermedi per raggiungere il risanamento nell'arco di cinque anni (esercizi 2017-2021); il Prfp ha ricevuto il parere positivo dall'organo di revisione.

2. Il Prfp allegato alla deliberazione, strutturato secondo lo schema predisposto dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, ha indicato nella prima parte un «obiettivo di riequilibrio» di 3.825.280,65 euro, costituente il saldo finale pari alle «passività» prive di copertura derivanti: *a*) dal saldo negativo conseguente alla riedizione del riaccertamento straordinario, ai sensi dell'art. 3, comma 7, del decreto legislativo n. 118/2011; *b*) dalla collaterale emersione di debiti fuori bilancio. L'obiettivo di riequilibrio corrisponde a un risultato di amministrazione presunto negativo determinato alla data del 31 dicembre 2016.

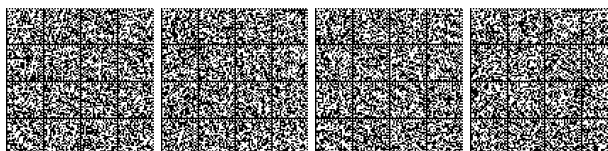
2.1. La seconda parte del Prfp ha indicato le misure di ripiano, tra cui il fondo di rotazione prevista dall'art 243-*ter* del Tuel e gli obiettivi intermedi del Prfp (clusters), cioè la percentuale di ripiano da raggiungere in ciascuna annualità.

2.2. Il Piano è stato modificato due volte; inoltre, l'amministrazione si è avvalsa della facoltà di richiedere un anticipo del fondo di rotazione introdotta dall'art. 1, comma 960, della legge n. 145/2018 e, con deliberazione della giunta comunale n. 5/2019, è stato richiesto un acconto, che il Ministero dell'interno ha erogato nel 2019 per 2.061.300 euro (reversale n. 1.929 del 20 novembre 2019).

3. Le modifiche del Prfp hanno interessato sia gli obiettivi che i mezzi di copertura.

3.1. Nella versione originaria, il ricorso all'indebitamento costituiva il 100 per cento del fabbisogno di copertura, quantificato con l'obiettivo di riequilibrio. Segnatamente, il Piano prevedeva: *a*) all'«azione n. 5», il ricorso al fondo di rotazione *ex art.* 243-*ter* del Tuel (impiegato ai sensi dell'art. 43 del decreto-legge n. 133/2014) per un ammontare iniziale di 2.952.230,16 euro, ossia il 77 per cento delle risorse necessarie a coprire l'obiettivo di riequilibrio; *b*) in secondo luogo, con l'«azione n. 6», l'ente prevedeva di contrarre un «mutuo in deroga», collegato a un debito fuori bilancio in conto capitale, con le forme e condizioni contemplate dall'art. 194 del Tuel. Il Prfp prevedeva di autorizzare un mutuo di 897.533,31 euro, ossia il restante 23 per cento delle coperture necessarie. Venivano, inoltre, previste collaterali azioni di spending review (azioni numeri 2, 3, 8) e di innalzamento delle entrate (azione n. 1), nonché entrate straordinarie da trasferimenti regionali (azione n. 9) e da alienazioni immobiliari (azione n. 7).

3.2. La seconda versione del Piano, approvata con deliberazione n. 61 del 30 novembre 2018, a fronte dell'emersione di nuovi debiti fuori bilancio, aumentava l'obiettivo di ripiano (incrementato a 4.120.044,15 euro) e modificava l'assetto delle coperture, senza variane la durata. L'azione n. 6 della versione originaria veniva sostituita con una





«quota aggiuntiva fondo di rotazione» per 1.103.469,84 euro. In tal modo, nella seconda versione del Prfp, il totale delle coperture da fondo di rotazione (azioni numeri 5 e 6) è stato aumentato a 4.055.700 euro, pari al 98 per cento del complessivo obiettivo di riequilibrio.

3.3. La terza versione del Piano è stata approvata a seguito delle consultazioni amministrative del 21 e 22 settembre 2020, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 243-*bis*, comma 5, del Tuel. La deliberazione del consiglio comunale n. 4 del 19 febbraio 2021 ha aggiunto nuovi e ulteriori debiti fuori bilancio (per 2.348.642,03 euro) e ha rimodulato i tempi di rientro, estendendo il Prfp a dieci anni (2017-2026). Nelle more, il nuovo sindaco ha presentato istanza al Ministero dell'interno (nota n. 5749 del 7 marzo 2022) per ottenere il saldo del fondo di rotazione per 1.900.719,10 euro, onde provvedere al pagamento nei confronti dei creditori individuati nel piano modificato.

4. La Commissione ministeriale *ex art.* 155 Tuel (Cosfel) ha concluso la propria istruttoria a maggio 2022, a distanza di cinque anni dall'inizio della procedura, pronunciandosi sulla terza versione del Prfp approvata con la deliberazione consiliare n. 4 del 19 febbraio 2021. La relazione, nel rilasciare parere positivo, ha concluso affermando che il Piano non è stato soltanto rimodulato, ma anche riformulato, con l'aumento dell'obiettivo di riequilibrio a -7.206.004,76 euro. Per effetto di tali modifiche il peso specifico del fondo di rotazione sull'obiettivo di riequilibrio si è attestato al 56 per cento.

5. Pervenuto il parere della Cosfel, in ragione del tempo trascorso dal momento della approvazione della prima versione del Prfp, la Sezione ha emesso un'ordinanza di aggiornamento istruttorio (Sez. reg. contr. Lazio, delib. n. 91 del 28 luglio 2022), chiedendo informazioni aggiuntive sull'evoluzione della situazione finanziaria e chiarimenti sui metodi di rappresentazione contabile del fondo di rotazione già percepito, cui l'ente ha risposto in data 30 settembre 2020.

6. Le informazioni rese hanno confermato che il fondo di rotazione è stato contabilizzato a titolo di copertura, senza alcuna posta di neutralizzazione, alla stregua di un mutuo. In particolare, né i residui passivi, né i fondi di riga B-D del risultato di amministrazione contabilizzano per intero l'importo del fondo che deve essere ancora restituito.

7. Il magistrato istruttore, all'esito di tali riscontri, ha nuovamente deferito la questione al Collegio, evidenziando la necessità di decidere sull'effettiva sussistenza dell'equilibrio di bilancio (art. 148-*bis* Tuel); in particolare, ha evidenziato l'impatto qualitativo e quantitativo delle modalità di contabilizzazione e dell'uso a fini di copertura del fondo di rotazione *ex art.* 243-*ter* del Tuel. Tale fondo, infatti, è stato contabilizzato solo ai sensi dell'art. 43 del decreto-legge n. 133/2014, con un automatico miglioramento del saldo di parte disponibile (riga E dell'allegato n. 10 del decreto legislativo n. 118/2011). Il comune ha potuto così coprire direttamente i debiti fuori bilancio e, contemporaneamente, ha beneficiato del miglioramento del risultato di amministrazione per conseguire gli obiettivi intermedi del Prfp.

8. Con ordinanza presidenziale n. 37 del 19 ottobre 2022, a garanzia del diritto di difesa, è stata fissata una pubblica udienza e un termine per il deposito di memorie.

9. Il comune, nelle memorie depositate, ha evidenziato che la concessione del fondo, seppure soddisfi gli originari creditori e liberi «immediatamente il bilancio dalle relative passività, non esaurisce, per lo stesso importo, l'esigenza di riequilibrio del piano, il quale viene gravato dei conseguenti oneri restitutori per i successivi dieci anni. Dunque, nella massa passiva, agli iniziali debiti soddisfatti con le risorse del fondo si sostituisce l'obbligazione restitutoria, nuova nel soggetto creditore (lo Stato) e nelle modalità di adempimento, da eseguire non in unica soluzione, ma sulla base di rate semestrali in un periodo massimo di dieci anni (art. 243-*ter*, comma 2, e art. 5, comma 1, del d.m.)». Infatti, il comune «ha utilizzato tutti i mezzi e le risorse disponibili per procedere al recupero dell'originario disavanzo», avvalendosi, «altresì, per la copertura» dei debiti fuori bilancio, del «fondo di rotazione ai sensi dell'art. 43 del decreto-legge n. 133/2014». Diversamente «dal convincimento del magistrato relatore, la possibilità di utilizzare il fondo di rotazione sia in termini di cassa che di competenza ha un suo riscontro» in tale disposizione, la quale prevede che «gli enti locali che hanno deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale [...] possono prevedere, tra le misure di cui alla lettera c) del comma 6 del medesimo art. 243-*bis* necessarie per il ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio, l'utilizzo delle risorse a valere sul «fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali» di cui all'art. 243-*ter* del d.lgs. n. 267/2000».

9.1. La memoria prosegue respingendo la possibilità di procedere a una interpretazione costituzionalmente conforme nel senso prospettato dal magistrato istruttore, secondo l'orientamento già manifestato dalla Sezione della decisione n. 108/2021/PRP. Gli argomenti contro tale tesi sono due: a) il chiaro tenore letterale di due disposizioni (l'art. 43 del decreto-legge n. 133/2014 e l'art. 53, comma 4, del decreto-legge n. 104/2020), b) la sussistenza di un diritto vivente di segno contrario, basata su autorevole giurisprudenza contabile, tra l'altro codificata in un atto regolamentare adottato ai sensi dell'art. 3, comma 6, del decreto legislativo n. 118/2011 (paragrafo 3.20-*bis* del principio contabile applicato n. 4/2 del decreto legislativo n. 118/2011, introdotto con regolamento di delegificazione decreto ministeriale 1° agosto 2019).



9.2. Quanto alla lettera della legge, l'ente ha ribadito che l'art. 43 del decreto-legge n. 133/2014, conv. dalla legge n. 164/2014, prevede espressamente l'uso della risorsa a titolo di copertura, laddove la norma chiaramente afferma che il fondo di rotazione può essere incluso nel Prfp «tra le misure di cui alla lett. c) del comma 6 del medesimo art. 243- bis necessarie per il ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio»; le misure evocate dall'art. 243-*bis*, comma 6, infatti, sono i mezzi del riequilibrio, le risorse predisposte per conseguire l'obiettivo di riequilibrio in termini di risultato di amministrazione.

9.3. Il comune ha anche evidenziato che tale interpretazione è resa vincolante dai principi contabili applicati al decreto legislativo n. 118/2011. Il paragrafo 3.20-*bis* del principio contabile applicato n. 4/2 del detto decreto legislativo, infatti, è richiamato integralmente dall'art. 53, comma 4, del decreto-legge n. 104/2020. La disposizione contrappone la contabilizzazione del fondo utilizzato ai sensi del solo art. 243-*ter* del Tuel - che deve essere conforme a Sezione delle autonomie, deliberazione n. 14/SEZAUT/2013/QMIG - e quella prevista nel caso dell'art. 43 del decreto-legge n. 104/2020, che deve avvenire secondo quanto precisato dalla «delibera n. 6 del 2018 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio».

10. All'udienza del 17 novembre 2022, la difesa del controllato ha ribadito le argomentazioni sopra riportate.

10.1. Ha altresì aggiunto che l'art. 53, comma 4, del decreto-legge n. 104/2020 non può essere utilizzato, come fatto nel precedente di questa Sezione n. 108/2021/PRSP, per trarre argomenti interpretativi a favore dell'omogeneo trattamento contabile dell'art. 43 del decreto-legge n. 133/2014 e dell'art. 243-*ter* del Tuel. Se di norma interpretativa si tratta, infatti, il comma 4 è una norma interpretativa di senso contrario, in quanto conferma la contrapposizione tra il trattamento contabile generale (che impone la neutralizzazione del fondo di rotazione a mezzo di un accantonamento nel risultato di amministrazione) e quello peculiare adottabile nel caso di «fondo-copertura». La lettera della legge, infatti, è inequivocabile nel limitare il criterio generale soltanto ai fondi di rotazione alimentati dalle risorse di cui al comma 3.

10.2. Il Collegio ha chiesto di precisare se il fondo di rotazione richiesto e/o percepito rientri nella casistica contabile dell'art. 53, comma 3, del decreto-legge n. 104/2020, ricevendo risposta negativa, cosa confermata dal decreto ministeriale 25 novembre 2021 (*Gazzetta Ufficiale* n. 298 del 16 dicembre 2021) che non include il Comune di Fara in Sabina tra i destinatari dei fondi *ex* art. 53, comma 3, del decreto-legge n. 104/2020.

10.3. La difesa del comune, pertanto, ha concluso chiedendo: a) di omologare il Prfp, visto che l'uso del fondo di rotazione come risorsa di copertura è conforme agli articoli 43 del decreto-legge n. 133/2014, 53 del decreto-legge n. 104/2020, nonché al paragrafo 3.20-*bis* del principio contabile applicato n. 4/2 del decreto legislativo n. 118/2011; b) in subordine, ove il Collegio avesse ritenuto incostituzionale tale l'uso, di non ritenere possibile l'interpretazione conforme nei sensi della precedente decisione n. 108/2021 e di sollevare incidente di costituzionalità, onde ripristinare condizioni di certezza del diritto e parità di trattamento tra tutti gli enti locali che hanno avuto accesso, sul territorio nazionale, al fondo di rotazione.

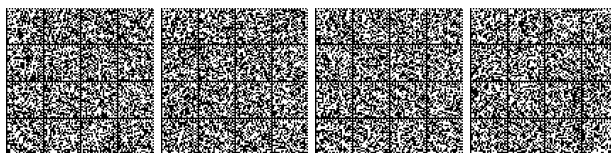
11. Trattenuta la causa in decisione, il Collegio si è ritirato in Camera di consiglio.

## DIRITTO

### I. Le norme sottoposte al sindacato di costituzionalità.

1. Il Collegio accoglie l'istanza di parte e di sollevare questione di legittimità costituzionale sia sull'art. 43, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 133/2014 (conv. dalla legge n. 164/2014) che sulla connessa disposizione contenuta nell'art. 53, comma 4, del decreto-legge n. 104/2020 (conv. dalla legge n. 126/2020).

1.1. L'art. 43 del decreto-legge n. 133 dispone che gli «enti locali che hanno deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, ai sensi dell'art. 243-*bis* del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, possono prevedere, tra le misure di cui alla lettera c) del comma 6 del medesimo art. 243-*bis* necessarie per il ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio, l'utilizzo delle risorse agli stessi enti attribuibili a valere sul «fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali» di cui all'art. 243-*ter* del d.lgs. n. 267 del 2000. A seguito dell'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti, qualora l'ammontare delle risorse attribuite a valere sul predetto «fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali» risulti inferiore a quello di cui al periodo precedente, l'ente locale interessato è tenuto, entro sessanta giorni dalla ricezione della comunicazione di approvazione del piano stesso, a indicare misure alternative di finanziamento per un importo pari all'anticipazione non attribuita» (comma 1) e che, nel «caso di utilizzo delle risorse del «fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali» di cui



all'art. 243-ter del d.lgs. n. 267 del 2000 secondo quanto previsto dal comma 1, gli enti locali interessati iscrivono le risorse ottenute in entrata nel titolo secondo, categoria 01, voce economica 00, codice Siope 2102. La restituzione delle medesime risorse è iscritta in spesa al titolo primo, intervento 05, voce economica 15, codice Siope 1570» (comma 2).

1.2. L'art. 53, comma 4, del decreto-legge n. 104/2020 dispone che le «risorse di cui al comma 3», che dispone un incremento delle risorse del bilancio dello Stato per il fondo di rotazione, «non possono essere utilizzate secondo le modalità previste dall'art. 43 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, conv., con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, e sono contabilizzate secondo le modalità previste dal paragrafo 3.20-bis del principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 al d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118. La quota del risultato di amministrazione accantonata nel fondo anticipazione di liquidità è applicata al bilancio di previsione anche da parte degli enti in disavanzo di amministrazione».

1.2.1. Il contenuto normativo della prima disposizione, infatti, è stato definito e limitato per via legislativa e per contrapposizione dalla seconda. Essa, infatti, ha introdotto un'ulteriore eccezione all'art. 43, stabilendo che il trattamento contabile previsto, in generale, dal paragrafo 3.20-bis del principio contabile n. 4/2 del decreto legislativo n. 118/2011, si applica - oltre che al caso già previsto dallo stesso principio contabile (uso a scopo di anticipazione, ai sensi dell'art. 243-ter Tuel) - al prestito pubblico alimentato dagli stanziamenti aggiuntivi dell'art. 53, comma 3, del decreto-legge n. 104/2020.

1.3. Più nel dettaglio, l'art. 43 ha previsto la facoltà degli enti locali che hanno aderito al Prfp di contabilizzare il fondo di rotazione quale risorsa di copertura. Che si tratti di una facoltà emerge dalla dizione «possono». Sul piano letterale, la possibilità di utilizzazione del fondo di rotazione tanto come strumento di cassa che come risorsa di copertura si ricava, invece, dal richiamo dell'art. 243-bis, comma 6, lettera c), del Tuel.

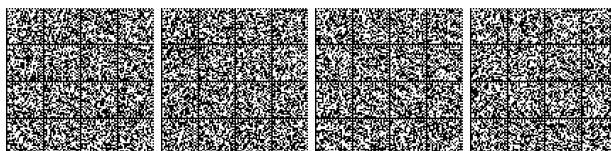
1.3.1. Che il comma 1 istituisca una facoltà alternativa di impiego del fondo come cassa o come copertura è confermata dal paragrafo 3.20-bis del principio contabile applicato n. 4/2 del decreto legislativo n. 118/2011, il quale prevede che per «le anticipazioni di liquidità concesse a valere sul fondo di rotazione di cui all'art. 243-ter, gli enti locali applicano le modalità di contabilizzazione definite dalla deliberazione della Sezione delle autonomie n. 14 del 2013, salvo l'ipotesi di cui all'art. 43 del decreto-legge n. 133 del 2014 [...]. Al riguardo, si richiama la delibera n. 6 del 2018 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio»; l'art. 43 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 ha successivamente riconosciuto agli enti locali la possibilità di impiegare il fondo non solo con finalità di anticipazione di cassa, ma anche con funzione di copertura, espressamente prevedendo l'utilizzo delle relative risorse tra le misure di cui alla lettera c) del comma 6 dell'art. 243-bis necessarie per il ripiano del disavanzo di amministrazione e per il finanziamento dei debiti fuori bilanci. Contrapponendo il trattamento contabile tra fondo di rotazione utilizzato ai sensi dell'art. 243-ter del Tuel e quello impiegato ai sensi dell'art. 43 del decreto-legge n. 133/2014, il principio contabile conferma che il regime normativo dell'art. 243-ter del Tuel rimane vigente ed è applicabile in base a una scelta discrezionale dell'ente stesso.

1.4. Viene altresì denunciato il comma 2 dell'art. 43, il quale è stato emanato con lo scopo di declassificare la qualificazione contabile del fondo ex art. 243-ter del Tuel da indebitamento pluriennale a mero «trasferimento» utilizzabile come copertura. Coerentemente (e strumentalmente) con il comma 1, infatti, il comma 2 spezza il collegamento tra erogazione e obbligo restituzione, imponendo di registrare i due flussi finanziari, in entrata e in spesa, come due trasferimenti tra loro non comunicanti, prima dallo Stato all'ente locale (titolo secondo, categoria 01, voce economica 00, codice Siope 2102, ossia «trasferimenti correnti» - «proventi da servizi pubblici» - «diritti di istruttoria») e poi dall'ente locale allo Stato (titolo primo, intervento 05, voce economica 15, codice Siope 1570, ossia «trasferimenti correnti a Stato»).

1.5. Non vengono denunciati i commi successivi (commi 3 e 3-ter) relativi al patto di stabilità, implicitamente abrogati dall'art. 1, comma 821, della legge n. 145/2018, ferma restando la vigenza dell'art. 9 della legge n. 243/2012 («pareggio di bilancio», Ss. rr., delib. n. 20/SSRRCO/QMIG/2019).

1.6. La questione viene sollevata, altresì, sull'art. 53, comma 4, del decreto-legge n. 104/2020, in quanto l'eliminazione del solo art. 43 del decreto-legge n. 133/2014 non priverebbe di legittimità un eventuale uso del fondo di rotazione a scopo di copertura. Infatti, la disposizione «legifica» il contenuto normativo del principio contabile richiamato, che, a sua volta, riproduce i contenuti dell'art. 43 e lo interpreta nel senso che esso autorizza l'utilizzabilità del fondo a scopo di copertura.

1.6.1. La disposizione, del resto, da un lato, richiama lo stesso art. 43 e, dall'altro, lo contrappone al trattamento diversamente previsto dal paragrafo 3.20-bis del principio contabile n. 4/2 del decreto legislativo n. 118/2011. Il doppio richiamo normativo, quindi, espone l'art. 53, comma 4, agli stessi vizi di incostituzionalità delle norme richiamate. In proposito, il paragrafo 3.20-bis, pur inserito nel contesto dei principi contabili applicati del decreto legislativo n. 118/2011, è una norma subprimaria, introdotta attraverso un regolamento di delegificazione (emanato ai sensi dell'art. 3, comma 6, del decreto legislativo n. 118/2011, con decreto ministeriale 1° agosto 2019).



1.6.2. In disparte la questione sulla legittimità costituzionale di un meccanismo di delegificazione siffatto in una materia coperta da riserva assoluta di legge (dubbio che sarebbe rilevante ove possibile la disapplicazione), l'art. 53, comma 4, richiamando il paragrafo 3.20-*bis*, ha «rilegificato» le disposizioni del principio nella parte in cui tratta del fondo di rotazione; in questo modo, esso ha mutato la «forma» delle disposizioni regolamentari sul trattamento del fondo di rotazione che assumono nuovamente valore primario e diventano sindacabili soltanto in un giudizio di costituzionalità, impedendo il sindacato diffuso della norma subprimaria da parte del giudice *a quo*.

1.6.3. Di conseguenza, questo giudice non può avvalersi dei propri poteri di disapplicazione normativa ai sensi dell'art. 101 della Costituzione, degli articoli 4 e 5 della legge abolitiva del contenzioso e dell'art. 1 delle preleggi come già operato in altri casi (Sezione reg. contr. Campania, n. 11/2020/PRSP e Sez. reg. contr. Lazio, numeri 30, 31 e 34/2022); tale impossibilità gli impedisce di ripristinare il principio di costituzionalità mediante il proprio sindacato diffuso, secondo il costante insegnamento di codesto giudice delle leggi (*ex plurimis*, Corte costituzionale, numeri 72/1968 e 200/2018). Per l'effetto, la questione dell'illegittimità delle disposizioni richiamate, contenute nel paragrafo 3.20-*bis*, deve essere rimessa al sindacato accentrato del giudice delle leggi, in ragione della sopravvenuta interposizione legislativa dell'art. 53, comma 4, del decreto-legge n. 104/2020.

1.6.4. In definitiva, il comma 4 ha un duplice contenuto normativo: *a*) «legifica» le opzioni interpretative contenute nel richiamato paragrafo 3.20-*bis*; *b*) interpreta l'art. 43, contrapponendo in modo inequivocabile la regola contabile generale valevole per le anticipazioni straordinarie di liquidità (cui è conforme l'art. 243-*ter* Tuel) a quella peculiare dell'art. 43 del decreto-legge n. 133/2014.

1.7. Ne consegue che nel presente incidente di costituzionalità vengono denunciate tre norme, per il mezzo di due disposizioni di legge: le prime due certamente di valore primario (art. 43 del decreto-legge n. 133/2014; art. 53, comma 4, del decreto-legge n. 104/2020), la terza di valore originariamente secondario e, tuttavia, sindacabile e rilevante nella questione di costituzionalità delle prime due, in quanto assorbita dal regime normativo dell'atto avente «forza di legge»; in altri termini, il paragrafo 3.20-*bis* (decreto ministeriale 1° agosto 2019), deve essere anch'esso sottoposto a un sindacato di legittimità costituzionale, sia pure «indiretto».

1.8. Infatti, come già affermato dalla giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale, sentenza n. 344/2010), la disposizione regolamentare può essere sindacata dal giudice delle leggi quando il suo contenuto è stato assorbito in una norma primaria, per effetto di un rinvio recettizio. Tanto accade con l'art. 53, comma 4, in ragione del richiamo al paragrafo 3.20-*bis*, limitatamente alla parte che tratta del fondo di rotazione. Il regolamento rileva, altresì, complessivamente, anche senza l'intermediazione dell'art. 53 del decreto-legge n. 104/2020, in base alla particolare relazione normativa che l'art. 43 del decreto-legge n. 133/2014 ha con il decreto ministeriale 1° agosto 2019, che definisce in generale il trattamento contabile del *genus* delle anticipazioni straordinarie di liquidità, di cui il fondo di rotazione è una *species*. È evidente, quindi, che il regolamento ministeriale concorre a definire i contenuti della norma primaria denunciata, i quali si traggono dal peculiare «rapporto che si determina tra la norma avente valore di legge e la fonte secondaria che ne concretizza il preciso significato» (Corte costituzionale, sentenza n. 456/1994). Le norme contabili, infatti, per essere uniformemente e correttamente eseguite, richiedono un grado di dettaglio che, nel caso di specie, è fornito dal regolamento, generando un diritto vivente di origine regolamentare.

1.9. Ne consegue che la norma denunciata è la risultante della combinazione della formulazione originaria dell'art. 43 del decreto-legge n. 133/2014 e dell'effetto interpretativo/legificatorio dell'art. 53 del decreto-legge n. 104/2020, che assorbe i contenuti del paragrafo 3.20-*bis* del principio contabile applicato n. 4/2 del decreto legislativo n. 118/2011. Tale norma consente di contabilizzare il fondo di rotazione come risorsa di copertura (art. 43, comma 1, decreto-legge n. 133/2014), a titolo di trasferimento (comma 2), idonea a finanziare il rientro dal saldo negativo oggetto del Prfp (quantificato ai sensi dei commi 5 e 6, lett. *c*), dell'art. 243-*bis* Tuel), senza procedere a «neutralizzazione» ai sensi dell'art. 243-*ter* del Tuel, in combinato disposto con l'art. 3, comma 17, della legge n. 350/2003.

## II. La legittimazione.

2. Il presente giudizio è stato attivato sulla base della relazione del magistrato istruttore, che ha chiesto al presidente della Sezione di deferire al Collegio la trattazione della situazione di bilancio del Comune di Fara in Sabina, sia con riguardo al Prfp (art. 243-*quater*, comma 7 Tuel) sia con riferimento al bilancio in corso di esecuzione (art. 148-*bis* Tuel).

2.1. I due controlli si svolgono ai sensi dell'art. 20 della legge n. 243/2012, nello stesso procedimento, che, in punto di forma, come affermato da giurisprudenza consolidata, si svolge in due fasi, dinanzi a due giudici diversi, nell'ambito di un unico grado (*ex multis*, Sez. riun. spec. comp., sentenze numeri 9, 10 e 20/2021, ordinanze numeri 5 e 6/2021 e ordinanze numeri 1, 7, 8, 9/2021; Sez. reg. contr. Campania, nn. 11/2020/PRSP e 113/2020/PRSP; Sez. reg. contr. Lazio, numeri 60 e 108/2021/PRSP nonché numeri 30, 31 e n. 97/2022). Tale forma consente di integrare le modalità del controllo entro le garanzie della giurisdizione, ai sensi dell'art. 103 della Costituzione (Ss.rr. spec. comp., sentenza n. 2/2013; Cassazione Ss. Uu., ordinanza 13 marzo 2014, n. 5805; Corte costituzionale sentenza n. 18/2019).



2.2. Tanto premesso sulla procedura in corso, le attribuzioni qui svolte costituiscono espressione di un controllo-garanzia, previsto da norme costituzionali, segnatamente dall'art. 100 della Costituzione e dell'art. 5, comma 1, lettera a), della legge cost. n. 1/2012, come già affermato con riguardo al giudizio di parificazione (Corte costituzionale, n. 184/2022 e Ss.uu., ordinanza 9 gennaio 2023, n. 304); in merito, rileva la consolidata giurisprudenza che riconosce la sussistenza dei preposti oggettivi e soggettivi per l'attivazione dell'incidente di costituzionalità nell'ambito delle attribuzioni di controllo previste dalla Costituzione.

2.3. Per quanto riguarda il presupposto soggettivo (ossia la presenza di un giudice), si è costantemente affermato che le Sezioni di controllo della Corte dei conti sono composte da magistrati «che, analogamente ai magistrati dell'ordine giudiziario, si distinguono tra loro» solo per diversità di funzioni (art. 10, legge 21 marzo 1953, n. 161). Si tratta infatti di una magistratura «annoverata, accanto [a quella] ordinaria e al Consiglio di Stato, tra le “supreme magistrature” (art. 135 della Costituzione)» Corte costituzionale, sentenza n. 226/1976). Le attribuzioni di controllo di cui all'art. 100 della Costituzione, inoltre, sono strettamente interrelate alla funzione giurisdizionale intestata alla Corte dei conti, partecipando delle stesse garanzie soggettive: «a norma dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione, la Corte dei conti è, infatti, l'unico organo di controllo che, nel nostro ordinamento, goda di una diretta garanzia in sede costituzionale» (*ibidem*). Tale status, pertanto, sussiste anche nei casi in cui manca il requisito oggettivo di un giudizio (Corte costituzionale, sentenze numeri 29/1995 e 37/2011). Inoltre, la riconoscibilità di un giudice è stata confermata anche con riguardo alle Sezioni regionali di controllo (Corte costituzionale, sentenze numeri 181/2015, 89/2017, 18/2019, 105/2019, 115/2020 e 80/2021). Dal punto di vista dell'oggetto del giudizio, inoltre, il giudice del controllo è un'articolazione dell'ordinamento giudiziario contabile diverso dal pubblico ministero (art. 108 della Costituzione) e che si trova, rispetto alle parti e ai soggetti controllati in posizione neutrale (Corte costituzionale, sentenza n. 60/2013).

2.4. Per il presupposto oggettivo del giudizio, la Consulta lo ha ritenuto sussistente: a) nell'ambito del controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo (sentenze numeri 226/1976, 384/1991, 25/1993, nonché ordinanze numeri 295/1988 e 310/1998), le cui forme sono stabilite dagli articoli 21 e seguenti del testo unico n. 1214/1934; b) nell'ambito dei controlli successivi e di legittimità-regolarità sul bilancio. In particolare, b.1) in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e delle regioni, in cui vi è un pieno rinvio alle forme giurisdizionali, ai sensi dell'art. 40 del testo unico n. 1214/1934 (*ex multis*, sentenze numeri 165/1963, 121/1966, 244/1995, 213/2008, 181/2015, 89/2017, 196/2018, 138/2019, 146/2019, 112/2020, 215/2021 e 233/2022); b.2) in sede di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti locali (sentenza n. 18/2019 che richiama le sentenze numeri 39 e 40/2014 e 60/2013) e degli enti del Servizio sanitario nazionale (sentenza n. 157/2020), nonché con riguardo ai controlli in materia di approvazione e attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (sentenze numeri 18/2019, 105/2019, 115/2020 e 80/2021).

2.5. La sussistenza del presupposto oggettivo, più nel dettaglio, sussiste quando le attribuzioni di controllo dell'art. 100 della Costituzione presentano precisi requisiti di sostanza e di forma, in base alla legge che li disciplina. Tali contrassegni positivi consistono, in primo luogo, nel parametro del riscontro stabilito esclusivamente in norme giuridiche (sentenze numeri 226/1976 e 60/20113). Tali controlli devono perciò costituire controlli di «legittimità-regolarità». Sul piano formale, si caratterizzano: a) per la «forma-sentenza» della pronuncia (sentenza n. 18/2019) la quale, applicando il diritto a un caso concreto, si svolge attraverso un sillogismo giudiziario che si chiude con un dispositivo dicotomico (sentenze numeri 60/2013 e 40/2014); b) per un procedimento in cui viene assicurata adeguata tutela del contraddittorio (sentenza n. 226/1976) per i soggetti che sono destinatari degli effetti della pronuncia.

2.5.1. Il grado di tipicità delle forme e di tutele del controllato richiesto dalla giurisprudenza costituzionale, peraltro, varia in ragione degli effetti del controllo. Le formalità del «giudizio» richieste, infatti, sono assai più penetranti quando dalla pronuncia di controllo possono derivare effetti pregiudizievoli per il controllato o per terzi (Corte costituzionale, sentenze n. 39/2014, cons. dir. 6.3.4.3.3.; n. 89/2017). In particolare, nei controlli successivi di legittimità-regolarità previsti dall'art. 20 della legge n. 243/2012 - le cui modalità sono concretamente disciplinate dal previgente decreto-legge n. 174/2012 - considerato che la legge prevede che dalla pronuncia possano scaturire effetti limitativi della sfera giuridica del controllato, è stata predisposta una peculiare forma, ossia un apposito «sistema giustiziale» (Corte costituzionale, sentenza n. 18/2019), che garantisce il diritto di difesa in due fasi, rispettivamente, di «controllo e impugnazione» (Corte costituzionale, sentenza n. 184/2022). Tale sistema consente: a) di garantire un'adeguata tutela del diritto di difesa già in sede di controllo; b) di impugnare il giudizio che ne scaturisce; c) di introdurre la presenza del pubblico ministero contabile, il quale: c.1) è parte necessaria della fase dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione (articoli 124 e 127 c.g.c.); c.2) è legittimato a impugnare le decisioni di controllo anche quando favorevoli alla pubblica amministrazione (art. 243-*quater*, comma 4, Tuel e Ss.rr. spec. comp., sentenza n. 32/2020).



2.5.2. Un adeguato *standard* di tutela del diritto di difesa, già in fase di controllo, viene assicurato per effetto dell'unitarietà del procedimento in unico grado, che determina l'estensione delle regole processuali, applicando il principio di tipicità processuale e del giusto processo. Più nel dettaglio, in caso di lacune, vengono applicate in via analogica le norme processuali sul giudizio sui conti, ad eccezione di quelle che sono strettamente funzionali all'accertamento di responsabilità personali (per i giudizi *ex art. 148-bis* Tuel, Sez. reg. contr. Lazio, numeri 60/2021/PRSP e 105/2022/PRSP e Sez. reg. contr. Abruzzo, n. 305/2022/PRSP; per i giudizi sugli enti sanitari, Sez. reg. contr. Lazio, nn. 30, 31, 34/2022/PRSP; per i Prfp, Sez. reg. contr. Lazio, n. 108/2021/PRSP e Sez. reg. contr. Abruzzo n. 248/2022/PRSP). È in base a tale interpretazione analogica, infatti, che il comune ha partecipato alla fase orale del giudizio con la rappresentanza processuale di un avvocato del libero foro, il quale ha chiesto di sollevare questione di costituzionalità.

2.6. Coerentemente con queste premesse, la Sezione territoriale è legittimata a sollevare questione incidentale di legittimità costituzionale, in quanto ricorrono entrambi i presupposti di cui all'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e all'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

2.6.1. La Corte costituzionale, infatti, ha già riconosciuto la legittimazione a sollevare un incidente di costituzionalità nel giudizio in unico grado sui Prfp (sentenze numeri 18/2019, 105/2019, 115/2020 e 80/2021) e per quello di verifica dell'equilibrio di bilancio degli enti del servizio sanitario nazionale (art. 1, commi 3 e 7, decreto-legge n. 174/2012, Corte costituzionale, sentenza n. 157/2020).

2.6.2. Tale legittimazione sussiste, di conseguenza, anche per il giudizio *ex art. 148-bis* del Tuel. Infatti, il controllo del bilancio in corso di esecuzione degli enti locali è del tutto speculare a quello previsto dall'art. 1, commi 3 e 7, del decreto-legge n. 174/2012, per il bilancio degli enti del Servizio sanitario nazionale. Del resto è altresì evidente: *a)* che il giudizio si basa esclusivamente su parametri normativi, richiamati dall'art. 148-*bis*, comma 1, del Tuel, che, a sua volta, evoca i criteri di legittimità del bilancio e delle sue poste, stabiliti oggi dal decreto legislativo n. 118/2011 e dalla legge n. 243/2012; *b)* la decisione ha «forma-sentenza» consistendo in un accertamento (comma 3) di illegittimità idoneo a pregiudicare anche in prospettiva l'equilibrio di bilancio; *c)* il giudizio emesso in sede di controllo è impugnabile dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, ai sensi degli articoli 11, comma 6, lettera *e)*, e 123-129 del codice di giustizia contabile; *c1)* il diritto di difesa è adeguatamente garantito già in fase di controllo, mediante l'applicazione analogica dalle norme del codice di giustizia contabile.

### III. La rilevanza.

3. Le disposizioni denunciate sono rilevanti ai sensi degli articoli 23 e 24 della legge n. 87/953, in quanto i giudizi in corso (riuniti in un unico procedimento) non possono essere definiti indipendentemente dallo scioglimento dei dubbi di legittimità di seguito prospettati.

3.1. Infatti, l'art. 43 del decreto-legge n. 133/2014 dispone la possibilità di utilizzare il fondo come misura per il ripiano della massa passiva oggetto del riequilibrio ed è quindi essenziale per la valutazione della legittimità dei mezzi di copertura; l'art. 53, comma 4, del decreto-legge n. 104/2020 è invece rilevante per gli effetti interpretativi sulla prima disposizione denunciata, che derivano dalla «legificazione» del paragrafo 3.20-*bis* del principio contabile applicato n. 4/2. Il richiamato paragrafo, infatti, contrappone in modo inequivocabile il trattamento contabile dell'art. 243-*ter* del Tuel a quello dell'art. 43 del decreto-legge n. 133/2014.

3.2. Sussistono, in primo luogo, le condizioni di fatto per l'applicazione dell'art. 43 del decreto-legge n. 133/2014 e del connesso art. 53, comma 4, del decreto-legge n. 104/2020. In particolare: *a)* il comune ha aderito al Prfp e ha avuto accesso al fondo di rotazione già previsto dall'art. 243-*ter* del Tuel; *b)* lo stesso ha espressamente incluso tale fondo tra le misure di cui all'art. 243-*bis*, comma 6, lettera *c)*, del Tuel (art. 43, comma 1, del decreto-legge n. 133/2014), optando per il suo utilizzo a scopo di copertura; *c)* non ricorrono le condizioni di legge per l'applicazione dell'art. 243-*ter* del Tuel e dell'art. 3, comma 17, della legge n. 350/2003 come del comma 3 dell'art. 53 del decreto-legge n. 104/2020.

3.3. Il fondo di rotazione viene infatti utilizzato a scopo di copertura e impatta sul rientro dall'obiettivo di riequilibrio, nelle varie versioni approvate, in una misura che va da 56 per cento al 98 per cento. Inoltre, è stato verificato che il fondo di rotazione percepito in acconto, ai sensi dell'art. 1, comma 960, della legge n. 145/2018, per un importo di 2.061.300 euro non è stato neutralizzato sul risultato di amministrazione con una posta passiva che lo faccia operare alla stregua di una mera anticipazione, ai sensi dell'art. 243-*ter* e dell'art. 3, comma 17, della legge n. 350/2003.

3.4. La legittimità della copertura, peraltro, verrebbe meno in caso di incostituzionalità delle disposizioni denunciate, mutando l'esito del giudizio in corso.

3.4.1. In proposito, il giudizio sul Prfp si basa sul parametro normativo della congruità (postulato n. 8 dell'allegato 1 del decreto legislativo n. 118/2011), il quale ha uno schema logico coincidente con quello del principio di proporzionalità (Ss.rr. spec. comp., sentt. numeri 14 e 20/2022). Il raffronto consiste quindi in un giudizio comparativo tra obiettivi e mezzi di copertura (Ss. rr. spec. comp., sentenze n. 9 e 10/2021), i quali costituiscono contenuto necessario del Piano ai sensi dell'art. 243-*bis*, comma 6, lettera *b)* e *c)* del Tuel.



3.4.1.2. È pertanto evidente che tale giudizio comparativo non può chiudersi senza applicare le disposizioni denunciate, che prevedono che il fondo di rotazione possa costituire risorsa aggiuntiva del risultato di amministrazione e dare copertura alle passività pregresse (in quanto «misura», ai sensi dell'art. 243-*bis*, comma 6, lettera *c*), del Tuel).

3.4.2. Analoga pregiudizialità logica ricorre nel caso del giudizio *ex art. 148-bis* del Tuel. Esso, infatti, sussiste nel riscontro di un nesso di causalità tra un'illegittimità contabile e l'alterazione dei saldi di equilibrio disciplinati dalla legge, in particolare il risultato di amministrazione (art. 42, decreto legislativo n. 118/2011 e 187 Tuel).

3.4.2.1. L'illegittimità e il connesso impatto sul saldo, in particolare, devono essere tali «da pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti» (comma 1). Tale eziologia, quindi, deve essere verificata sul risultato di amministrazione presunto (Corte costituzionale, sentenza n. 70/2012) del bilancio in corso di esecuzione, in base al principio di continuità di bilancio. Lo squilibrio quantificato su tale giudizio di causalità, inoltre, costituisce misura delle correzioni di bilancio che devono essere effettuate, *ex lege*, entro sessanta giorni dalla pronuncia (comma 3).

3.4.2.2. È evidente che la questione della legittimità del fondo di rotazione, nel giudizio *ex art. 148-bis* del Tuel, ha addirittura una rilevanza qualificata, poiché l'eventuale declaratoria comporterebbe la rilevazione di un «difetto di copertura di spese», ossia un'illegittimità capace di incidere in modo tipico sul saldo di equilibrio. L'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate priverebbe il fondo di rotazione accertato e riscosso (comma 3) della capacità di dare copertura ai debiti fuori bilancio e del disavanzo, con il conseguente accertamento di uno squilibrio pari al fondo incassato (2.061.300 euro) al netto delle rate già restituite (con pari obbligo di correzione nel bilancio in corso di esecuzione, ai sensi del comma 3).

3.5. In altri termini, la risoluzione della questione di costituzionalità costituisce la premessa logica del sillogismo che questo giudice deve compiere per emettere la propria pronuncia, conducendo certamente a un esito negativo in caso di incostituzionalità. Il giudizio di congruità del Prfp (art. 243-*quater*, commi 3 e 7, Tuel), infatti, evidenzerebbe coperture insufficienti rispetto all'obiettivo di risanamento, mentre l'equilibrio del bilancio in corso di esecuzione (art. 148-*bis* Tuel) risulterebbe gravemente deficitario, poiché il risultato di amministrazione avrebbe registrato un illegittimo miglioramento, pari all'incasso del fondo di rotazione non correttamente neutralizzato.

#### IV. La non manifesta infondatezza.

4. Parametri. Le norme denunciate vengono ritenute in contrasto con gli articoli 119, comma 6 (golden rule), 81, comma 3 (copertura), 97 e 119, comma 1, (equilibrio di bilancio), 81, comma 6 della Costituzione e l'art. 5, comma 1, lettera *g*), della legge costituzionale n. 1/2012 (violazione della riserva di legge rinforzata e dei principi sulle deroghe all'art. 119, comma 6 della Costituzione).

4.1. Onere di esperimento di un'interpretazione conforme a Costituzione. Questo giudice ha verificato che la formulazione letterale delle disposizioni impugnate nonché il diritto vivente regolamentare e giudiziario non consentono interpretazioni alternative, capaci di sanare e superare il dubbio di costituzionalità (Corte costituzionale, *ex plurimis*, sentenze numeri 356/1996, 219/2008 e 1/2013).

4.2. Sul piano testuale, infatti, vi sono concordi elementi che impongono all'interprete di prendere atto della possibilità di contabilizzare il fondo di rotazione come copertura, senza neutralizzarlo sul risultato di amministrazione. Si tratta, in particolare, delle indicazioni dispositive rinvenibili dell'art. 43 del decreto-legge n. 133/2014: 1) il primo comma indica chiaramente che il fondo di rotazione può essere impiegato come mezzo per il ripristino degli equilibri espressi dalla massa passiva, richiamando, in modo inequivoco, l'art. 243-*bis*, comma 6, lettera *c*), del Tuel. Quest'ultimo prevede che il Prfp, a titolo di contenuto necessario, indichi i mezzi di copertura delle passività (art. 243-*bis*, comma 5-*bis*), che devono essere raffrontate con l'obiettivo di riequilibrio per competenza (Ss. rr. spec. comp., sentenze numeri 9 e 10/2021); 2) il secondo comma prevede la contabilizzazione attraverso due scritture, senza indicare la necessità di «neutralizzare» l'incremento del saldo per evitare la formazione di «risorse aggiuntive».

4.3. Altri elementi testuali emergono dall'art. 53, comma 4, del decreto-legge n. 104/2020 e dal legificato contenuto del paragrafo 3.20-*bis* dell'allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118/2211 (decreto ministeriale 1° agosto 2019). In particolare, la disposizione primaria prevede che il fondo di rotazione erogato ai sensi del comma 3 sia contabilizzato con criteri diversi, indicati nel paragrafo 3.20-*bis* del principio contabile n. 4/2 del decreto legislativo n. 118/2011.

4.4. In questo modo, l'art. 53, comma 4, del decreto-legge n. 104/2020 ha testualmente differenziato il trattamento contabile del fondo erogato a valere sulle risorse del comma 3, equiparandolo a quello richiesto a mero scopo di «anticipazione», ai sensi dell'art. 243-*ter* del Tuel, che nel paragrafo 3.20-*bis* viene contrapposto proprio all'art. 43 del decreto-legge n. 133/2014.



4.5. Gli elementi interpretativi e testuali decisivi, infatti, provengono proprio dal richiamato paragrafo 3.20-*bis*. Secondo tale disposizione, il fondo di rotazione *ex art.* 43 del decreto-legge n. 133/2014 va registrato solo con due scritture (comma 2) e può essere utilizzato a scopo di copertura (comma 1); il principio contabile specifica che esso va contabilizzato come indicato dalla «delibera n. 6 del 2018 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio», che espressamente ha escluso la necessità di «neutralizzare» le risorse aggiuntive come previsto per l'art. 243-*ter* del Tuel.

4.5.1. Il principio contabile, infatti, contrappone, *expressis verbis*, il trattamento contabile dell'art. 43 a quello dell'art. 243-*ter* del Tuel che, invece, si neutralizza con «le modalità di contabilizzazione definite dalla deliberazione della Sezione delle autonomie n. 14 del 2013».

4.5.2. Se ne ricava che in base all'art. 53, comma 4, del decreto-legge n. 104/2020, non è possibile l'assimilazione tra trattamento contabile del fondo previsto ai sensi dell'art. 43 del decreto-legge n. 133/2014 e quello utilizzato ai sensi dell'art. 243-*ter* del Tuel. Infatti, il legificato contenuto del decreto ministeriale 1° agosto 2019 (*supra*, paragrafi 1.6.2. e ss.), da un lato, fornisce elementi testuali, dall'altro, elementi interpretativi che integrano il contenuto della disposizione primaria, rendendo inequivoca la volontà del legislatore.

4.6. La chiara possibilità di un uso del fondo a scopo di copertura è confermata altresì dalle più recenti interpretazioni giurisprudenziali, successive alla emanazione del decreto-legge n. 104/2020. Segnatamente, la difesa ha richiamato la seguente giurisprudenza: 1) il parere della Sezione regionale di controllo Umbria n. 1/2021/PAR, la quale ha confermato che l'art. 43 del decreto-legge n. 133/2014 può essere utilizzato a scopo di copertura. Nel contempo, a dimostrazione di una tensione con l'art. 119, comma 6, della Costituzione, la Sezione ha cercato di superare il dubbio di costituzionalità valorizzando la circostanza che l'art. 43 può dare copertura solo alle passività pregresse; 2) la sentenza n. 7/2021 delle Sezioni riunite in speciale composizione, che ha accolto un ricorso contro un diniego di omologazione, implicitamente consolidando un Piano che prevedeva un fondo di rotazione in funzione di copertura. La sentenza, peraltro, non ha affrontato *expressis verbis* il tema della legittimità del fondo, poiché non esaminato da parte della Sezione territoriale né fatto oggetto di motivo specifico di impugnazione (principio della doppia perimetrazione, Ss.rr. spec. comp., sentenze numeri 9 e 10/2021).

4.6.1. A prescindere dal valore meramente consultivo della prima pronuncia e dalla riconoscibilità della sentenza n. 7/2021 come un utile precedente a favore della legittimità, la giurisprudenza si presenta obiettivamente contrastante per effetto di una incertezza che, in effetti, non riguarda il contenuto letterale della norma ordinaria (su cui vi è convergenza), bensì la stessa possibilità di esperire un'interpretazione conforme (Sez. reg. contr. Campania, n. 240/2017/PRSP; Sez. reg. contr. Calabria, n. 3/2020/PRSP; Sez. reg. contr. Lazio, n. 108/2021), che peraltro attiene al merito della questione che qui si solleva (Corte costituzionale, sentenze numeri 221/2015, 262/2015, 45/2016, 95/2016, 240/2016). Tale obiettiva condizione di incertezza del diritto, pertanto, appare risolvibile soltanto con un intervento del giudice costituzionale, attraverso una pronuncia *erga omnes* ai sensi dell'art. 136 della Costituzione (Corte costituzionale, sentenza n. 269/2017).

4.7. A fronte di tali elementi testuali ed ermeneutici, si ritiene che non appaia praticabile un'esegesi diversa da quella letterale, che non lascia dubbi sull'effettiva volontà del legislatore e si ritiene pertanto assolto l'onere processuale di questo giudice *a quo*.

5. La violazione dell'art. 119, comma 6 della Costituzione e dei suoi parametri interposti. Tanto premesso, si ritiene che le disposizioni impugnate siano in palese contrasto con l'art. 119, comma 6 della Costituzione. Tale contrasto si realizza mediante la violazione di due parametri interposti: a) l'art. 3, comma 17, della legge n. 350/2003, attuativo della legge costituzionale n. 3/2001 sulla *golden rule*; b) l'art. 10, commi 1 e 2, della legge n. 243/2012, attuativo della legge costituzionale n. 1/2012.

5.1. In proposito, occorre ricordare che le anticipazioni straordinarie di liquidità, sono una «forma straordinaria di indebitamento a lungo termine» (Corte costituzionale, sentenza n. 4/2020) che amplia la capacità di spesa dell'ente senza vincolo di destinazione.

5.2. Il *vulnus* all'art. 119, comma 6 della Costituzione non è determinato in sé dalla destinazione dell'indebitamento al pagamento delle passività pregresse, bensì dall'incremento «innominato» di risorse che la riduzione delle passività pregresse produce sul risultato di amministrazione.

5.2.1. Come ha evidenziato il giudice delle leggi, «l'allocatione finalizzata a ripianare il disavanzo di amministrazione» o a coprire debiti fuori bilancio, senza un vincolo di destinazione «costituisce già "avvenuta utilizzazione" non conforme a Costituzione dal momento che la liquidità, anziché essere impiegata per il pagamento dei debiti pregressi, è stata acquisita nella disponibilità finanziaria dell'ente, finendo per alterare in modo non veritiero il risultato di amministrazione, attraverso la sommatoria con le componenti attive e passive della gestione finanziaria (in tema di risultato di amministrazione quale sommatoria algebrica tra riscossioni, pagamenti, residui attivi, passivi e fondo di cassa, si veda la sentenza n. 70 del 2012)» (C. costituzionale, sentenza n. 181/2015).





5.2.2. L'aggravamento del vincolo di destinazione avviene pertanto in modo indiretto, a mezzo di un miglioramento del risultato di amministrazione. La riduzione delle passività pregresse, infatti, determina la formazione di uno spazio finanziario per la copertura di nuova spesa mediante il miglioramento del saldo iniziale; il miglioramento del risultato di amministrazione costituisce una «risorsa aggiuntiva» che può essere applicata nei futuri bilanci di previsione per finanziare nuova e futura spesa, senza rispettare il vincolo di destinazione imposto dall'art. 119, comma 6 della Costituzione.

5.3. Pertanto, per evitare una sicura violazione della golden rule, consolidata e costante giurisprudenza (Corte costituzionale, sentenze numeri 181/2015, 4/2020, 115/2020, 80/8021, *incidenter* anche 233/2022) impone di trattare tale forma di indebitamento alla stregua di mere anticipazioni di cassa, mediante l'applicazione analogica del trattamento contabile implicito nella previsione dell'art. 3, comma 17, della legge n. 350/2003. L'articolo, infatti, contiene un serie di limiti soggettivi, oggettivi, contabili, che consentono agli enti di sopperire a esigenze di cassa con l'indebitamento, senza che questo possa tradursi in provvista per nuova spesa, ossia in «risorse aggiuntive».

5.3.1. L'art. 3, comma 17, della legge n. 350/2003, infatti, è stato ritenuto compatibile con la nuova golden rule (Corte costituzionale, sentenza n. 425/2004) in quanto - attraverso rigorosi limiti legislativi - bilancia in modo ragionevole il principio di copertura, il divieto dell'art. 119, comma 6 della Costituzione e le esigenze di funzionalità della cassa (Corte costituzionale, sentenza n. 188/2014).

5.3.2. La sentenza n. 181/2015 ha ritenuto possibile estendere il trattamento contabile delle anticipazioni di cassa ordinaria (art. 3, comma 17, legge n. 350/2003) a quelle «straordinarie»; entrambe, quindi, possono sopperire, «entro il limite stabilito dalla norma statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e» e danno la possibilità «di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio». Si tratta di forme di indebitamento, pertanto, che, dal punto di vista contabile, non possono determinare la formazione di «risorse aggiuntive», per cui è necessario attivare tecniche di contabilizzazione che lasciano invariato il risultato di amministrazione di partenza.

5.3.3. Più nel dettaglio, la Corte costituzionale, di fronte a norme di legge che istituiscono e autorizzano anticipazioni di lungo periodo, ha imposto di superare le «ambiguità anfibiologiche» del testo che paiono configurare dei mutui (Corte costituzionale, sentenza n. 181/2015) e di registrare tali prestiti pubblici con la stessa tecnica contabile. Tale operazione ermeneutica mira ad assicurare, al contempo, il rispetto della golden rule e dei vincoli dell'ordinamento comunitario *ex* art. 117, comma 1 della Costituzione che impongono la tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni (direttiva 2011/7/UE; Corte costituzionale, numeri 181/205, 4/2020, 80/2021).

5.3.4. Le anticipazioni «straordinarie» di liquidità sono pertanto possibili solo in forza di un'applicazione analogica del parametro interposto costituito dall'art. 3, comma 17, della legge n. 350/2003, da cui deriva, però l'esigenza di rispettare rigorosi limiti che la Corte costituzionale ha tradotto in un vero e proprio test di costituzionalità (sentenza n. 4/2020). Esse restano infatti una «forma straordinaria di indebitamento a lungo termine» e pertanto sono: *a*) «utilizzabili in senso costituzionalmente conforme solo per pagare passività pregresse iscritte in bilancio»; *b*) non utilizzabili, «per risanare bilanci strutturalmente in perdita» (Corte costituzionale, sentenza n. 4/2020, punto 4.1, cons. in diritto).

In tale contesto, infatti, la Corte ha chiarito che esse servono soltanto per rimediare a «sofferenze di cassa» e che l'anticipazione straordinaria deve continuare a essere sterilizzata integralmente sul risultato di amministrazione, a mezzo del Fal (paragrafo 3.20-*bis* del principio contabile applicato n. 4/2 del decreto legislativo n. 118/2011), senza potere costituire copertura dello squilibrio accumulato.

5.4. Sulla base di tale test, non è sufficiente che l'anticipazione sia destinata al pagamento di passività pregresse (come ritenuto nella delib. n. 1/2021/PAR della Sez. reg. contr. Umbria); la mancanza del Fal (in una misura pari al fondo di rotazione che deve ancora essere restituito), infatti, risana «bilanci strutturalmente in perdita», produce l'espansione del risultato di amministrazione e, quindi, consente la «copertura giuridica di nuove e ulteriori spese» senza il rispetto del vincolo di destinazione dell'art. 119, comma 6 della Costituzione (Corte costituzionale, n. 4/2020).

5.5. Sulla base del delineato quadro normativo e giurisprudenziale, risulta evidente l'art. 43 del decreto-legge n. 133/2014 viola l'art. 119, comma 6, della Costituzione, in quanto *expressis verbis* utilizzabile come copertura delle passività pregresse (comma 1), senza la «neutralizzazione» *ex* art. 3, comma 17, della legge n. 350/2003.

5.5.1. Infatti, le modalità di contabilizzazione indicate dal comma 2 (due scritture in entrata e in spesa, a titolo di «trasferimento»), in termini contabili, equivalgono alla registrazione di un mutuo o a una concessione di credito ai sensi del paragrafo 5.5, principio applicato n. 4/2 del decreto legislativo n. 118/2011 (dissimulando, peraltro, la natura di indebitamento). In spesa, infatti, viene registrata solo la posta per l'ammortamento (non anche l'intero importo del capitale residuo a scopo di neutralizzazione). È questa regola che, coerentemente con il comma 1, consente al fondo di operare come copertura del Prfp. Del resto, «qualificare il finanziamento in esame come vero e proprio mutuo, anziché mera anticipazione di liquidità, porterebbe inevitabilmente a concludere che anche» le norme statali che prevedono l'anticipazione «sarebbero contrarie a Costituzione, in quanto palesemente in contrasto con la prescrizione dell'art. 119, sesto comma, della Costituzione» (Corte costituzionale, sentenza n. 181/2015).



5.6. È altresì incostituzionale l'art. 53, comma 4, del decreto-legge 104/2002 per due ragioni: *a)* perché limita la tecnica contabile prevista per l'art. 243-ter del Tuel (con neutralizzazione del risultato di amministrazione) soltanto al caso del fondo di rotazione erogato sulle risorse del comma 3 dell'art. 53 del decreto-legge n. 104/2020; *b)* perché legifica l'art. 3.20-bis che conferma che il fondo di rotazione ex art. 43 può essere impiegato a scopo di copertura, in contrapposizione alla regola della neutralizzazione che si applica solo all'art. 243-ter del Tuel.

5.7. Infine, entrambe le disposizioni denunciate violano in modo palese l'art. 10 della legge n. 243/2012 e, per tale via, l'art. 119, comma 6 della Costituzione. Esse, infatti, producono solo l'effetto di migliorare il risultato di amministrazione per mezzo del fondo di rotazione, il quale, fornendo copertura a disavanzo e debiti fuori bilancio, apre uno spazio finanziario nel bilancio con cui dare copertura a nuova e futura spesa, senza vincolo di destinazione, quindi, anche per spesa corrente. Esse, quindi, consentono di utilizzare l'indebitamento per scopi diversi da investimento, sganciandolo dalla regola della contestualità tra ammortamento e vita utile di un nuovo bene durevole che viene acquisito al patrimonio dell'ente.

5.8. In definitiva, come già evidenziato nelle sentenze numeri 181/2015, 4/2020 e 80/2021 di codesta Corte, la violazione del divieto di cui all'art. 119, comma 6 della Costituzione determina un pregiudizio a fondamentali valori costituzionali. L'indebitamento destinabile a spesa corrente, infatti, lede l'equità intergenerazionale e i valori democratici che si esercitano attraverso la responsabilità del mandato elettivo che i cittadini misurano attraverso il bilancio (Corte costituzionale, sentenza n. 80/2021, punto 1.3, cons. in diritto). La sentenza n. 4/2020 ha altresì evidenziato che la violazione del comma 6 disarticola le rispettive competenze finanziarie di Stato e autonomie. Un abuso dei prestiti pubblici da parte dallo Stato agli enti territoriali, infatti, deresponsabilizza le amministrazioni territoriali e, allo stesso tempo, consente allo Stato di aggirare i vincoli dei commi precedenti; infatti, l'indebitamento, tramite l'ammortamento, genera un vincolo pluriennale sui bilanci successivi, senza il rispetto delle finalità di cui all'art. 119, comma 5. Inoltre, in caso di squilibri strutturali, non dipendenti soltanto da cattiva gestione, lo Stato potrebbe venire meno ai suoi doveri di custode della finanza allargata (Corte costituzionale, sentenza n. 107/2016) a presidio dell'unità giuridico-economica della Repubblica (articoli 5, 119, commi 3 e 4, e 120 della Costituzione).

6. La violazione dell'art. 81, comma 3, dell'art. 97, comma 1, e dell'art. 119, comma 1, della Costituzione. È altresì evidente che, autorizzando l'indebitamento per finanziarie spese pregresse, senza alcuna neutralizzazione dell'incremento del risultato di amministrazione, la legge ha istituito una copertura costituzionalmente illegittima (art. 81, comma 3 della Costituzione) proprio perché destinabile a spese diverse da investimento. La violazione del precetto della copertura, a sua volta, determina la violazione di quello dell'equilibrio di bilancio (art. 97, comma 1, e art. 119, comma 1 della Costituzione). Copertura ed equilibrio, infatti, costituiscono due «facce della stessa medaglia» (Corte costituzionale, numeri 26/2013, punto 4.1. cons. diritto, 184/2016 e 274/2017).

6.1. Che l'illegittimità della copertura (effettuata con le anticipazioni di liquidità) abbia effetti sul precetto dell'equilibrio, del resto, è stato già evidenziato nella sentenza n. 181/2015; la legge (in quel caso regionale) che contabilizza le anticipazioni straordinarie di liquidità come un mutuo e, quindi, come copertura, viola la Costituzione «sia con riguardo alla natura giuridica dell'operazione, diversa dalla finalità di investimento di cui alla “regola aurea” [...] sia con riguardo all'equilibrio di bilancio, che viene pregiudicato dall'impiego di un prestito per ottenere effetti economico-patrimoniali».

6.2. L'equilibrio è infatti violato in termini patrimoniali e dinamici. In termini economici, infatti, la capacità della copertura di migliorare il risultato di amministrazione, senza vincolo specifico sulle risorse aggiuntive, produce un'illegittima disponibilità patrimoniale, pari al capitale finanziario incassato e alla correlata riduzione delle passività pregresse e consente di aumentare la spesa che consuma il patrimonio (spesa corrente), senza preservarlo.

6.3. In termini dinamici, la norma che istituisce la copertura costituzionalmente illegittima impedisce al principio dell'equilibrio di attivare i meccanismi di correzione (Corte costituzionale, sentenza n. 250/2013) attraverso le necessarie variazioni di bilancio per il recupero di risorse compatibili con la natura del debito (nella specie, risorse proprie, idonee a coprire il disavanzo e i debiti fuori bilancio non discriminati in base alle caratteristiche della spesa originaria, ai sensi dell'art. 194 del Tuel).

7. La violazione dell'art. 81, comma 6 della Costituzione e dell'art. 5, comma 1, lettera *g)*, della legge costituzionale n. 1/2012. Entrambe le norme denunciate sono state approvate dopo l'entrata in vigore della legge della legge costituzionale n. 1/2012, divenuta efficace a decorrere dal 1° gennaio 2014 (art. 6). La novella costituzionale ha introdotto una nuova riserva di legge formale, da adempiere con una legge rinforzata; in particolare, l'art. 81, comma 6 della Costituzione ha riservato allo Stato e al Parlamento il compito di definire, per il complesso di tutte le pubbliche amministrazioni (art. 97, comma 1 della Costituzione): *a)* il contenuto della



legge di bilancio, *b*) le norme fondamentali e i criteri volti a *b.1*) assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e *b.2*) la sostenibilità del debito, *c*) le altre materie specificate dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1/2012.

7.1. Inoltre, i contenuti elencati dall'art. 81, comma 6 della Costituzione e dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1/2012 devono essere definiti in modo adeguatamente dettagliato, in quanto il compito di indicare i principi viene demandato alla stessa legge costituzionale, escludendo implicitamente che esso possa essere svolto dalla stessa legge rinforzata. La legge rinforzata, quindi, deve esaurientemente disciplinare tutti gli ambiti materiali sopra riportati.

7.2. Come specificato nella sentenza della Corte costituzionale n. 88/2014, lo spazio per altre fonti residua solo per gli aspetti tecnici della disciplina. La disciplina di dettaglio tecnico, più precisamente, consiste in «prescrizioni che vengono elaborate generalmente sulla base dei principi desunti dalle cc.dd. “scienze esatte” o dalle arti che ne sono applicazione» (Corte costituzionale, sentenza n. 61/1997). Sono cioè norme prive di effettivo contenuto innovativo, che, tuttavia, rendono concretamente eseguibili i comandi dell'ordinamento.

7.3. Con la successiva sentenza n. 235/2017 il giudice delle leggi ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge 12 agosto 2016, n. 164, (rubricato Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali) che ha novellato l'art. 11 della legge n. 243/2012. La disposizione rendeva possibile la deroga all'art. 119, comma 6, della Costituzione, attuando l'art. 5, comma 1, lettera *g*), della legge cost. n. 1/2012. La disposizione, però, rinviava ad altre fonti per disciplinare il concorso finanziario dello Stato «secondo modalità definite con leggi dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge». L'incostituzionalità della disposizione censurata è stata dichiarata: *a*) in ragione del rango normativo diverso e superiore della legge rinforzata rispetto alle leggi ordinarie, ai sensi dell'art. 81, comma 6, della Costituzione. Pertanto, è precluso alla stessa legge rinforzata «degradare la fonte normativa della disciplina a un rango inferiore», mediante un rinvio a norme primarie; inoltre, *b*) nel presupposto che è la legge costituzionale n. 1/2012 a dovere fissare i principi, la riserva di legge rinforzata non «può ritenersi soddisfatta dal generico richiamo ai “principi stabiliti dalla presente legge” (ossia, la stessa legge n. 243 del 2012), dei quali la futura legge ordinaria dello Stato dovrebbe assicurare il rispetto» (Corte costituzionale, sentenza n. 235/2017).

7.4. In definitiva, l'art. 81, comma 6 della Costituzione codifica il dovere del Parlamento di provvedere, con legge rinforzata, a disciplinare tutti i contenuti elencati dell'art. 81, comma 6 della Costituzione, tra cui compare la disciplina della sostenibilità del debito e delle deroghe all'art. 119, comma 6 della Costituzione (art. 5, comma 1, lettera *g*), della legge costituzionale n. 1/2012).

7.5. Nella specie, entrambe le disposizioni denunciate, adottate con la forma del decreto-legge, violano l'art. 81, comma 6 della Costituzione e i principi fissati dall'art. 5, comma 1, lettera *g*), della legge cost. n. 1/2012, poiché introducono una deroga all'art. 119, comma 6 della Costituzione, senza la forma della legge rinforzata.

7.5.1. Più precisamente, l'art. 43 del decreto-legge n. 133/2014 e l'art. 53, comma 4, del decreto-legge n. 104/2020 hanno stabilito un limite alla golden rule la cui disciplina è stata implementata dall'art. 10 della legge n. 243/2012. L'art. 10, comma 1, della legge n. 243/2012, peraltro, consente di utilizzare l'indebitamento «con le modalità e nei limiti» stabiliti con la legge dello Stato. Interpretando in modo costituzionalmente conforme la disposizione, alla luce delle sentenze numeri 88/2014 e 235/2017, tale legge dello Stato può essere soltanto la stessa legge rinforzata, ovvero la legge ordinaria, che però può introdurre soltanto una disciplina di dettaglio tecnico.

7.5.2. Inoltre, a bene vedere, le disposizioni denunciate contengono una disciplina fortemente innovativa, che entra in palese contraddizione con i contenuti dell'art. 10 e, per esso, con l'art. 119, comma 6 della Costituzione. In assenza di uno specifico parametro interposto (vista la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 11 della legge n. 243/2012), una simile deroga, pertanto, avrebbe necessitato, a maggior ragione, della forma della legge rinforzata. Infatti, la possibilità di derogare all'art. 119, comma 6 della Costituzione, e quindi all'art. 10 della legge n. 243/2012 è contemplata soltanto dai principi che si impongono alla legge rinforzata, indicati dall'art. 5, comma 1, lettera *g*), della legge costituzionale n. 1/2012. Tale disposizione consente alla legge rinforzata di derogare all'art. 119, comma 6, della Costituzione: 1) al verificarsi di fasi avverse del ciclo economico o di «eventi eccezionali di cui alla lettera *d*) del presente comma»; 2) con la sostituzione della destinazione a investimento con quella del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni.

7.6. Come è evidente, le disposizioni denunciate, oltre a non rispettare i requisiti di sostanza (difetto del presupposto di contesto economico e del vincolo di finalizzazione ai livelli essenziali della prestazione), non rispettano l'aspetto formale, replicando il vizio di forma per cui è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 11 della legge n. 243/2012, come sostituito dall'art. 3 della legge n. 164/2016.



*P.Q.M.*

*La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio:*

*solleva questione di legittimità costituzionale in merito all'art. 43, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 133/2014 (conv. dalla legge n. 164/2014) e all'art. 53, comma 4, del decreto-legge n. 104/2020 (conv. dalla legge n. 126/2020);*

*sospende il giudizio sull'omologazione e verifica della corretta attuazione del Prfp e, per l'effetto, sull'equilibrio del bilancio in corso di esecuzione;*

*dispone: a) la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione e b) 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 comune, quale parte in causa, e, per esso, alla sindaca pro tempore; al presidente del consiglio comunale e all'avvocato difensore dell'ente; al presidente del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'interno.*

*Dispone altresì che l'ordinanza sia comunicata anche ai presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 17 novembre 2022.

Dispositivo letto in udienza, ai sensi dell'art. 128, comma 3, del codice di giustizia contabile.

*Il Presidente: MEZZERA*

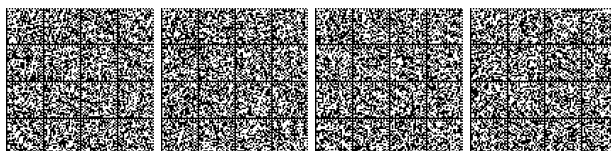
*L'estensore: SUCAMELI*

23C00029

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2023-GUR-009) Roma, 2023 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

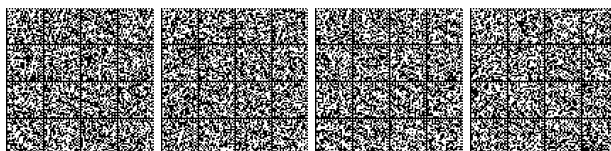
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- 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: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b> Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € <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: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b> Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € <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: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b> Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € <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.





€ 6,00

