

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 47

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 20 novembre 2019

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 231. Sentenza 9 ottobre - 13 novembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Norme della Regione Basilicata in materia di gestione dei rifiuti - Autorizzazione di impianti destinati al recupero di materia, con minima produzione di scarti e dedicati quasi totalmente alla soddisfazione del fabbisogno regionale - Procedibilità delle sole istanze ad essi relative - Conseguente esclusione di ogni altra forma di recupero dei rifiuti - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

Ambiente - Norme della Regione Basilicata in materia di gestione dei rifiuti - Autorizzazione di nuove attività di smaltimento, trattamento e/o recupero dei rifiuti non conformi al Piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGR) - Improcedibilità delle relative istanze - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Non fondatezza della questione.

– Legge della Regione Basilicata 16 novembre 2018, n. 35, art. 17, commi 6 e 7.

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s)..... Pag. 1

N. 232. Sentenza 8 ottobre - 13 novembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Risorse da destinare nel triennio 2016-2018 alla contrattazione collettiva integrativa dei dipendenti dell'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna (FoRESTAS) - Incremento di euro 1.000.000 dall'anno 2018, al fine della omogeneizzazione con il trattamento retributivo del personale del comparto di contrattazione regionale - Ricorso del Governo - Denunciata inosservanza dei limiti al trattamento accessorio previsti dal legislatore statale, violazione della riserva di contrattazione collettiva nel pubblico impiego e della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Inammissibilità delle questioni.

– Legge della Regione Sardegna 5 novembre 2018, n. 40, art. 6, comma 6.

– Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l); statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), art. 3, primo comma, lettera a)..... Pag. 7

N. 233. Sentenza 22 ottobre - 13 novembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Misure emergenziali per il risanamento del servizio sanitario della Regione Calabria - Conferimento al Commissario *ad acta* di nuovi poteri per l'attuazione degli obiettivi del piano di rientro dal disavanzo e per la tutela dei livelli essenziali di assistenza (LEA) in ambito sanitario - Ricorso della Regione Calabria - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione e delle competenze regionali - Non fondatezza delle questioni.

– Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 14 e 15.

– Costituzione, artt. 5, 81, 97, 117, 119, 120 e 121. Pag. 11



- N. **234.** Ordinanza 25 settembre - 13 novembre 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Spese di giustizia - Patrocinio a spese dello Stato nel processo civile, amministrativo, contabile, tributario e negli affari di volontaria giurisdizione - Anticipazione al richiedente del solo contributo unificato nei casi in cui le parti possono stare in giudizio personalmente - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Manifesta infondatezza della questione.
 – Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 74, comma 2.
 – Costituzione, artt. 3, primo comma, e 111, secondo comma..... Pag. 17
- N. **235.** Ordinanza 25 settembre - 13 novembre 2019
 Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.
Pronunce della Corte costituzionale - Errore materiale nella sentenza n. 192 del 2019 - Correzione..... Pag. 19
- N. **236.** Sentenza 8 ottobre - 15 novembre 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Caccia - Norme della Regione Liguria - Regolamentazione dell'attività di tassidermia e di imbalsamazione della fauna selvatica - Preparati tassidermici (animali "imbalsamati" o "impagliati") realizzati prima del 25 gennaio 1984 e non dichiarati alle amministrazioni provinciali - Obbligo per i detentori di fornirne dettagliato elenco alla Regione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale e di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Non fondatezza delle questioni.
Caccia - Norme della Regione Liguria - Regolamentazione dell'attività di tassidermia e di imbalsamazione della fauna selvatica - Obblighi di comunicazione del tassidermista o imbalsamatore cui pervengano esemplari faunistici protetti - Sanzioni amministrative per l'inosservanza - Omessa menzione espressa della revoca dell'autorizzazione a svolgere l'attività - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Non fondatezza della questione.
 – Legge della Regione Liguria 12 settembre 2018, n. 17, artt. 4, 9 e 10, il primo modificativo dell'art. 4, il secondo sostitutivo dell'art. 9 e il terzo modificativo dell'art. 10 della legge della Regione Liguria 25 gennaio 1984, n. 7.
 – Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettere l) e s); direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979. Pag. 20
- N. **237.** Sentenza 21 ottobre - 15 novembre 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Filiazione - Formazione in Italia dell'atto di nascita di minore straniero - Possibilità che vengano riconosciute come genitrici due persone dello stesso sesso, quando la filiazione sia stabilita in base alla legge straniera applicabile - Esclusione - Denunciata restrizione ingiustificata del diritto al riconoscimento di una formazione sociale, irragionevole discriminazione rispetto allo straniero figlio di genitori intenzionali di sesso diverso, incidenza sul diritto del figlio alla prova precostituita della filiazione e a ricevere mantenimento e istruzione da entrambi i genitori, lesione dell'interesse del fanciullo e di diritti garantiti da convenzioni internazionali - Inammissibilità della questione.
 – Codice civile, artt. 250 e 449; decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, artt. 29, comma 2, e 44, comma 1; legge 19 febbraio 2004, n. 40, artt. 5 e 8.
 – Costituzione, artt. 2, 3, 24, 30 e 117, primo comma; Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, artt. 3 e 7. Pag. 28



N. 238. Ordinanza 25 settembre - 15 novembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Provvedimento di archiviazione per particolare tenuità del fatto - Iscrivibilità nel casellario giudiziale e impugnabilità - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e violazione dei principi della ragionevole durata del processo e dell'obbligatorietà dell'azione penale - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Codice di procedura penale, artt. 410-bis e 411, comma 1-bis.
- Costituzione, artt. 3, 111, secondo comma, e 112. Pag. 35

N. 239. Sentenza 25 settembre - 18 novembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Militari - Revisione dei ruoli delle Forze di polizia in attuazione della “riforma Madia” - Modifica della carriera degli ispettori dell’Arma dei carabinieri - Regime transitorio dell’avanzamento ai gradi di maresciallo maggiore e di luogotenente - Riferimento esclusivamente all’anzianità posseduta alla data del 1° gennaio 2017 - Denunciato contrasto con il criterio direttivo della legge di delegazione che impone di tenere conto del merito e delle professionalità - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, artt. 2252, commi 1 e 2, e 2253-bis, commi 1 e 3, il primo sostituito e il secondo introdotto dall’art. 30, comma 1, lettere i) ed m), del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95.
- Costituzione, art. 76. Pag. 38

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 107. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 ottobre 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

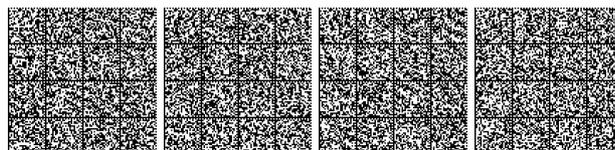
Sicurezza pubblica - Norme della Regione Veneto - Norme per il riconoscimento e il sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato - Riconoscimento della funzione sociale del controllo di vicinato - Interventi per la promozione e il sostegno del controllo di vicinato - Iniziative attuative - Analisi del sistema di controllo di vicinato.

- Legge della Regione Veneto 8 agosto 2019, n. 34 (Norme per il riconoscimento ed il sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato nell’ambito di un sistema di cooperazione interistituzionale integrata per la promozione della sicurezza e della legalità), intero testo, e articoli 1; 2, in particolare, commi 2, 3 e 4; 3, in particolare, comma 2, lettera b); 4, comma 1, lettera a); e 5. Pag. 45

N. 108. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 ottobre 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Volontariato - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Salute e politiche sociali - Concessione alle associazioni di volontariato e di promozione sociale con sede in Regione, iscritte nei rispettivi registri regionali, di contributi straordinari per sostenere l’acquisto di autoveicoli allestiti per il trasporto di persone con disabilità.

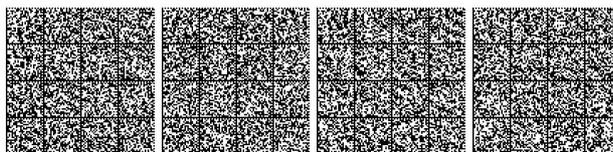
Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Salute e politiche sociali - Risorse del fondo per il contrasto alla povertà confermate in capo ai Servizi Sociali dei Comuni (SSC) - Concessione di interventi di contrasto alla povertà a favore dei nuclei familiari con almeno un componente residente in Regione da non meno di cinque anni continuativi - Non computabilità, in caso di rimpatrio di corregionali, del periodo di residenza all’estero.

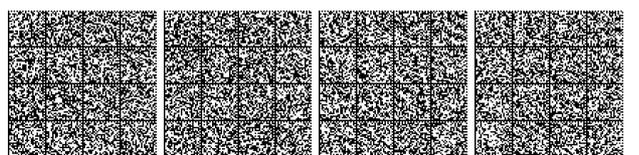


- Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Salute e politiche sociali - Sospensione della presentazione delle domande per l'ottenimento dell'autorizzazione alla realizzazione di nuove strutture sino alla conclusione del processo di accreditamento, di cui all'art. 49 della legge regionale n. 17 del 2014, delle strutture già autorizzate all'esercizio in via definitiva o in deroga temporanea.**
- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 agosto 2019, n. 13 (Assestamento del bilancio per gli anni 2019-2021 ai sensi dell'art. 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26), art. 9, commi 36, 51, lettera *b*), e 67. Pag. 53
- N. **201.** Ordinanza della Corte dei conti - Sez. regionale di controllo per la Campania del 17 luglio 2019
- Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi - Principi contabili generali e applicati per il settore sanitario - Principi di valutazione specifici del settore sanitario - Modalità di rappresentazione dei contributi in conto capitale da Regione - Contabilizzazione dei contributi in conto capitale nel calcolo del patrimonio netto e contemporanea possibilità, nel caso di impiego per l'acquisto di cespiti ammortizzabili, di contabilizzazione nel conto economico per la sterilizzazione del relativo ammortamento.**
- 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), art. 29, comma 1, lettera *c*)..... Pag. 63
- N. **202.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia del 6 agosto 2019
- Impiego pubblico - Ordinamento del personale della Polizia di Stato - Promozione per merito straordinario degli assistenti capo e degli appartenenti al ruolo dei sovrintendenti - Decorrenza dalla data del verificarsi dei fatti ritenuti meritori - Mancata previsione della retrodatazione dei soli effetti giuridici della promozione per meriti straordinari al 1° gennaio dell'anno successivo in cui è accertata la carenza di organico.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, art. 75, comma primo..... Pag. 97
- N. **203.** Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Palermo del 6 settembre 2019
- Assistenza e solidarietà sociale - Reddito di cittadinanza - Sospensione dell'erogazione del beneficio nei confronti del beneficiario o richiedente a cui è applicata una misura cautelare personale, nonché del condannato con sentenza non definitiva per uno dei delitti indicati all'art. 7, comma 3, del decreto-legge n. 4 del 2019.**
- Legge 28 marzo 2019, n. 26 [*recte*: Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26], art. 7-ter, comma 1. Pag. 104
- N. **204.** Ordinanza della Corte d'appello di Napoli del 3 luglio 2019
- Lavoro e occupazione - Impiego di lavoratori irregolari - Sanzione amministrativa pecuniaria - Esclusione dell'applicazione delle sanzioni qualora, dagli adempimenti di carattere contributivo precedentemente assolti, emerga la volontà di non occultare il rapporto - Applicazione retroattiva della disposizione più favorevole - Mancata previsione.**
- Legge 4 novembre 2010 (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), art. 4 [, comma 1], lettera *b*). Pag. 107



- N. **205.** Ordinanza della Corte d'appello di Napoli del 22 luglio 2019
Procedimento civile - Lavoro e previdenza (controversie in materia di) - Spese processuali - Condanna alle spese - Previsione, nel caso di accoglimento della domanda in misura non superiore alla proposta conciliativa, di condanna della parte che ha rifiutato senza giustificato motivo la proposta al pagamento delle spese processuali maturate successivamente alla formulazione della proposta - Applicazione anche alle controversie in materia di lavoro.
- Codice di procedura civile, art. 91, anche in combinato disposto con l'art. 420, primo comma, cod. proc. civ. Pag. 114
- N. **206.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale della Campania del 12 marzo 2019
Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2013 - Concessione di nuovi contributi o agevolazioni solo per interventi di recupero edilizio e non per quelli di nuova edificazione.
- Legge della Regione Campania 6 maggio 2019, n. 5 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013)'), art. 1, comma 153. Pag. 120
- N. **207.** Ordinanza del Tribunale regionale delle acque pubbliche di Venezia dell'11 giugno 2019
Energia - Concessioni di grandi derivazioni idroelettriche - Canone aggiuntivo unico - Trattenimento definitivo da parte dei Comuni delle somme versate dai concessionari antecedentemente alla sentenza n. 1 del 2008 della Corte costituzionale.
- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 15, comma 6-*quinquies*, Pag. 125





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 231

Sentenza 9 ottobre - 13 novembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Norme della Regione Basilicata in materia di gestione dei rifiuti - Autorizzazione di impianti destinati al recupero di materia, con minima produzione di scarti e dedicati quasi totalmente alla soddisfazione del fabbisogno regionale - Procedibilità delle sole istanze ad essi relative - Conseguente esclusione di ogni altra forma di recupero dei rifiuti - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

Ambiente - Norme della Regione Basilicata in materia di gestione dei rifiuti - Autorizzazione di nuove attività di smaltimento, trattamento e/o recupero dei rifiuti non conformi al Piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGR) - Improcedibilità delle relative istanze - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Basilicata 16 novembre 2018, n. 35, art. 17, commi 6 e 7.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

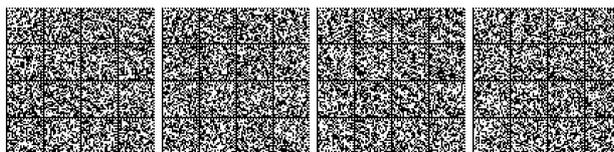
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 6 e 7, della legge della Regione Basilicata 16 novembre 2018, n. 35 (Norme di attuazione della parte IV del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 in materia di gestione dei rifiuti di bonifica e di siti inquinanti - Norme in materia ambientale e della legge 27 marzo 1992, n. 257 - Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-21 gennaio 2019, depositato in cancelleria il 25 gennaio 2019, iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2019 il Giudice relatore Giuliano Amato;

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



Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 15-21 gennaio 2019 e depositato in cancelleria il 25 gennaio 2019 (reg. ric. n. 5 del 2019), ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 6 e 7, della legge della Regione Basilicata 16 novembre 2018, n. 35 (Norme di attuazione della parte IV del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 in materia di gestione dei rifiuti di bonifica e di siti inquinanti - Norme in materia ambientale e della legge 27 marzo 1992, n. 257 - Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto).

1.1.- Le disposizioni impugnate prevedono che: «6. Sono improcedibili le istanze di autorizzazione relative alle nuove attività destinate allo smaltimento, trattamento e/o recupero dei rifiuti urbani, frazioni di rifiuti urbani, rifiuti speciali anche contenenti amianto, non conformi alle previsioni del P.R.G.R. 7. Sono procedibili le istanze relative ad impianti esclusivamente di recupero di materia che dimostrino, con specifica analisi, il rispetto del principio di prossimità come definito al precedente art. 2, commi 3 e 4. Tali istanze sono ammissibili solo quando la produzione degli scarti di processo è minore dell'otto per cento e quando almeno il settanta per cento della capacità impiantistica è dedicata a soddisfare i fabbisogni regionali.».

2.- Premette la difesa statale che il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) (da qui: cod. ambiente), innovando la disciplina di cui al decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), ha introdotto la gestione integrata dei rifiuti, ossia un sistema volto a gestire l'intero processo dei rifiuti (comprendente raccolta, trasporto, trattamento e destinazione finale), con la finalità del recupero energetico delle materie prime, allo scopo di minimizzare, mediante una rete integrata e adeguata di impianti, la frazione destinata alla discarica.

Nello specifico, gli artt. 178 e seguenti cod. ambiente individuano, tra le misure prioritarie, le azioni volte a prevenire e ridurre la produzione dei rifiuti, alle quali seguono le attività di recupero e, come ultima ipotesi, lo smaltimento. In particolare, l'art. 182 chiarisce che lo smaltimento dei rifiuti è una soluzione residuale, che opera quando non esistono alternative tecnicamente valide o economicamente sostenibili per consentire il recupero. Il successivo art. 182-*bis* precisa che lo smaltimento dei rifiuti e il recupero dei rifiuti urbani non differenziati «sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi, al fine di: *a*) realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali; *b*) permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, con lo scopo di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti; *c*) utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica».

Tali disposizioni recepiscono il principio di autosufficienza e il principio di prossimità, entrambi di derivazione comunitaria, sanciti dall'art. 16 della direttiva n. 2008/98/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive. In coerenza con tali principi, la gestione dei rifiuti, come attività di «pubblico interesse» (art. 178, comma 1, cod. ambiente), richiede una serie di azioni nel rispetto di una scelta gerarchica, che, prioritariamente, persegue la prevenzione, il recupero e, in via residuale, lo smaltimento. A tal fine, quindi, deve prevedersi: da un lato, il divieto di smaltire rifiuti solidi urbani non pericolosi in ambiti territoriali diversi o lontani rispetto a quelli topografici in cui vengono prodotti; dall'altro, che tale divieto risulti temperato dal principio di prossimità degli impianti di smaltimento o recupero.

Le citate disposizioni statali, concernendo la scelta delle politiche da perseguire e degli strumenti da utilizzare in concreto per superare il ciclico riproporsi delle emergenze rifiuti, atterrebbero, come da costante giurisprudenza costituzionale, alla competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente» che, in virtù della sua natura «trasversale», può interessare diverse competenze legislative regionali, spettando allo Stato l'adozione delle determinazioni che rispondono a esigenze di tutela uniformi (sono richiamate le sentenze n. 244, n. 154 e n. 101 del 2016, n. 58 del 2015, n. 54 del 2012 e n. 224 del 2011).

2.1.- Ciò premesso, la parte ricorrente precisa che l'art. 17 della legge reg. Basilicata n. 35 del 2018 definisce i principi per l'autorizzazione alla realizzazione di impianti dedicati allo smaltimento, al trattamento o al recupero dei rifiuti nel territorio regionale, consentendo, in particolare, «iniziative pubbliche e private nel campo dello smaltimento, trattamento e recupero dei rifiuti urbani e speciali». I commi 6 e 7, nondimeno, prevedrebbero procedure autorizzatorie esclusivamente per gli impianti di recupero di materia, mentre sarebbero escluse, quindi di fatto vietate, in particolare le istanze riguardanti gli impianti di recupero energetico, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.



In primo luogo, infatti, tali disposizioni si porrebbero in contrasto con i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti stabiliti dall'art. 179 del d.lgs. n. 152 del 2006, che recepisce la corrispondente previsione comunitaria di cui all'art. 4 della direttiva 2008/98/CE, stabilendo espressamente che la gestione dei rifiuti avvenga nel rispetto della gerarchia ivi stabilita, che contempla anche il recupero di altro tipo, quale è, appunto, il recupero di energia.

In secondo luogo, sarebbe violato l'art. 35, comma 1, del 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, in legge 11 novembre 2014, n. 164, come attuato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016. Quest'ultimo, infatti, nel determinare il fabbisogno residuo d'incenerimento per ciascuna Regione, avrebbe individuato per la Regione Basilicata un deficit pari a oltre 28.000 tonnellate annue.

L'aprioristica esclusione delle attività di recupero energetico effettuata dalle disposizioni impugnate, in conclusione, precluderebbe il rispetto della gerarchia, imposta dalla legislazione statale nel recupero dei rifiuti, contribuendo altresì al deficit complessivo nazionale (in particolare sulla macroarea geografica *sud*), in contrasto con i richiamati principi di autosufficienza e di prossimità e con evidente riduzione dei livelli di tutela ambientale.

3.- Con atto depositato il 19 febbraio 2019 si è costituita in giudizio la Regione Basilicata, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, chiedendo il rigetto del ricorso.

3.1.- Premette la difesa regionale che l'articolo 17 della legge reg. Basilicata n. 35 del 2018 avrebbe operato nell'ambito della normativa nazionale ed europea, in aderenza al Piano regionale di gestione dei rifiuti (da qui: PRGR), approvato, in un quadro di completo riordino del settore, con deliberazione del Consiglio regionale 30 dicembre 2016, n. 568, atto peraltro non impugnato dallo Stato.

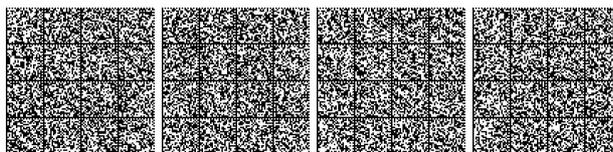
Nella materia dei rifiuti lo Stato agisce nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale. In tal senso, il comma 6 dell'art. 17 della legge reg. Basilicata n. 35 del 2018 ribadisce l'improcedibilità di istanze non conformi al PRGR, in coerenza con il fine della norma e con la priorità giuridica che, nell'ambito della legislazione regionale in materia, avrebbero le prescrizioni del suddetto PRGR.

Il successivo comma 7, parimenti impugnato, nel normare le istanze di recupero di materia, non avrebbe inteso affatto escludere aprioristicamente le attività di recupero energetico, che rappresentano, anzi, uno dei criteri di priorità nella gestione dei rifiuti, secondo quanto stabilito dall'art. 179 cod. ambiente. L'avverbio «esclusivamente», infatti, si riferirebbe all'ambito di ammissibilità delle istanze di recupero di materia, quindi al rispetto di determinati parametri limitatamente a quella tipologia di recupero. Il successivo comma 8, non impugnato, dimostrerebbe la coerenza di tale interpretazione, riferendosi a «istanze relative ad ogni attività di smaltimento, recupero e trattamento rifiuti» e facendo uso del termine «recupero» evidentemente in senso generico.

Il medesimo comma 7, pertanto, regolamenterebbe esclusivamente il recupero di materia nell'ambito della strategia di pianificazione complessiva che, attraverso l'economia circolare, è funzionalmente orientata a ridurre fortemente il ricorso alla discarica. Infatti, il PRGR della Basilicata per la prima volta limiterebbe la pianificazione dei volumi di discarica solo a breve termine, proprio per orientare il sistema integrato verso le altre forme di gestione gerarchicamente prioritarie. La pianificazione sarebbe tesa a soddisfare lo smaltimento solo nella fase transitoria verso il sistema integrato, in cui dovrebbe essere perfino trascurabile il conferimento in discarica. I volumi di discarica sarebbero essi stessi strategici nella fase di transizione, che dovrà scontare una limitata disponibilità piuttosto che un eccesso. In questa fase il legislatore regionale avrebbe necessariamente dovuto regolare le attività di recupero di materia, in modo da evitare che gli scarti dei relativi processi possano mandare in crisi il sistema, garantendo, perciò, la procedibilità delle istanze esclusivamente quando la produzione degli scarti di processo sia minore dell'otto per cento. Le quantità di scorie derivanti dai processi di recupero energetico destinate allo smaltimento in discarica, invece, sarebbero considerate dalla pianificazione regionale ininfluenti rispetto al funzionamento generale del sistema integrato.

L'interpretazione prospettata dalla parte ricorrente, perciò, non corrisponderebbe alla volontà del legislatore regionale, così come chiaramente formalizzata dall'art. 3, comma 3, lettera *b*), della legge reg. Basilicata n. 35 del 2018, che indica, tra le azioni necessarie per realizzare gli obiettivi prefissati, quelle volte a «favorire la valorizzazione dei rifiuti in termini economici e ambientali, in coerenza con il principio di prossimità, privilegiando il recupero di materia a quello di energia». Il recupero di energia all'interno del sistema integrato di gestione dei rifiuti della Basilicata, quindi, avrebbe un suo ruolo ben definito, perfettamente conforme alla gerarchia comunitaria.

Ne deriva, in conclusione, che non vi sarebbe alcuna limitazione alle attività di recupero energetico, le quali resterebbero disciplinate dalle norme statali, nel pieno rispetto dei principi costituzionali, con conseguente infondatezza delle censure statali.



3.2.- Con specifico riferimento ai profili di illegittimità derivanti dal contrasto con l'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, secondo la difesa regionale la Regione Basilicata, considerando i dati del 2017, sarebbe totalmente autosufficiente, come si evincerebbe dai rapporti dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale relativi agli anni 2016 e 2017, nonché dai dati del sistema Osservatorio rifiuti sovraregionale, che riporterebbero le effettive quantità di rifiuto urbano trattato dall'inceneritore «Fenice». Tali dati dimostrerebbero una sovra-capacità di trattamento invece del deficit riportato nel d.P.C.m. 10 agosto 2016, che individua il fabbisogno d'incenerimento nazionale dei rifiuti urbani e assimilati, sull'ipotesi di raggiungimento dell'obiettivo minimo di raccolta differenziata stabilito dall'art. 205 cod. ambiente.

La Regione Basilicata, pertanto, non solo avrebbe sempre soddisfatto il proprio fabbisogno, ma si troverebbe ad avere un eccesso di capacità di trattamento, elemento fattuale che smentirebbe la tesi sviluppata nel ricorso. D'altronde, per soddisfare il fabbisogno residuo nazionale, non sarebbero stati individuati nuovi impianti da realizzare o potenziare in Basilicata, bensì, per la Macroarea geografica Sud, due impianti da realizzare in Campania e in Abruzzo e uno da potenziare in Puglia.

Da ultimo, la parte resistente sottolinea che, durante l'iter di approvazione della legge reg. Basilicata n. 35 del 2018, sarebbero stati autorizzati due impianti di recupero di energia per una capacità complessiva di circa 120.000 tonnellate all'anno di combustibile solido secondario derivato da rifiuti. Tali impianti, ai sensi dell'art. 17, comma 4, di detta legge regionale, continuano a esercitare o avviano l'esercizio alle condizioni per le quali sono stati autorizzati, analogamente all'unico impianto della Basilicata riconosciuto come insediamento di interesse strategico di preminente interesse nazionale (l'inceneritore «Fenice», appunto).

4.- In prossimità dell'udienza la difesa statale ha depositato, fuori termine, una memoria in cui ribadisce le conclusioni rassegnate nel ricorso introduttivo.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2019, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 6 e 7, della legge della Regione Basilicata 16 novembre 2018, n. 35 (Norme di attuazione della parte IV del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 in materia di gestione dei rifiuti di bonifica e di siti inquinanti - Norme in materia ambientale e della legge 27 marzo 1992, n. 257 - Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto).

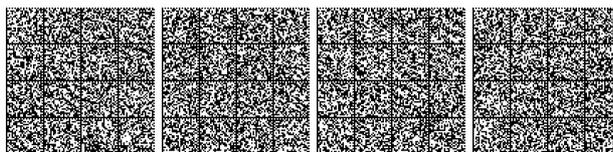
1.1.- Le disposizioni impugnate prevedono: da un lato, l'improcedibilità delle istanze di autorizzazione relative alle nuove attività destinate allo smaltimento, trattamento e/o recupero dei rifiuti urbani e speciali non conformi alle previsioni del Piano regionale di gestione dei rifiuti (da qui: PRGR); dall'altro lato, la procedibilità delle istanze «relative ad impianti esclusivamente di recupero di materia che dimostrino, con specifica analisi, il rispetto del principio di prossimità», nonché quando la produzione degli scarti di processo sia minore dell'otto per cento e almeno il settanta per cento della capacità impiantistica venga dedicata a soddisfare i fabbisogni regionali.

2.- Secondo la difesa statale tali disposizioni, prevedendo procedure autorizzatorie esclusivamente per gli impianti di recupero di materia, non consentirebbero, in particolare, l'autorizzazione di quelle relative agli impianti di recupero energetico e violerebbero così l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

2.1.- In primo luogo, vi sarebbe il contrasto con i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti stabiliti dall'art. 179 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) (da qui: cod. ambiente), che stabilisce, in conformità all'art. 4 della direttiva n. 2008/98/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008., relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, una precisa gerarchia di criteri per la gestione dei rifiuti, tra cui è contemplato anche il recupero di energia.

2.2.- In secondo luogo, sarebbe leso l'art. 35, comma 1, del 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, in legge 11 novembre 2014, n. 164, come attuato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016. In tale decreto si dà atto di un deficit di incenerimento per la Regione Basilicata pari a oltre 28.000 tonnellate annue. L'esclusione delle attività di recupero energetico, così, aggraverebbe il deficit complessivo nazionale, in contrasto con i principi di autosufficienza e di prossimità di cui all'art. 4 della citata direttiva n. 2008/98/CE, anch'essi recepiti dal codice dell'ambiente, con conseguente riduzione dei livelli di tutela ambientale.

3.- La questione relativa all'art. 17, comma 7, della legge reg. Basilicata n. 35 del 2018 è fondata.



3.1.- Va premesso che l'art. 17, commi 6 e 7, della legge reg. Basilicata n. 35 del 2018 interviene sulla disciplina del recupero dei rifiuti, che, come da costante giurisprudenza costituzionale, è ascrivibile alla «tutela dell'ambiente», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., con tutti i limiti che ne derivano per la legislazione regionale (tra le tante, sentenze n. 142 e n. 129 del 2019, n. 215, n. 151, n. 150 e n. 126 del 2018, n. 154 del 2016 e n. 285 del 2013).

Per quanto attiene al caso di specie, la disciplina è stata dettata dal codice dell'ambiente (in particolare dalla Parte IV, Titolo *I*).

Ivi, sono stati in primo luogo recepiti i principi di autosufficienza e di prossimità (artt. 182 e 182-*bis*), di cui all'art. 16 della direttiva n. 2008/98/CE, nonché la gerarchia delle azioni da perseguire nella gestione dei rifiuti (art. 179), ex art. 4 della stessa direttiva, e cioè: la prevenzione, la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero di altro tipo, quale il recupero di energia e, in via residuale, lo smaltimento.

Nondimeno, il codice dell'ambiente attribuisce, nel rispetto dei principi previsti dalla normativa statale, numerose competenze alle Regioni (art. 195), in particolare riguardo alla pianificazione della gestione dei rifiuti, nonché all'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti e all'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti. Ai sensi dell'art. 199, dunque, le Regioni predispongono e adottano il PRGR, che deve prevedere, tra l'altro, il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi, nonché ad assicurare lo smaltimento e il recupero dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione, al fine di favorire la riduzione della movimentazione di rifiuti.

3.2.- Entro tale cornice normativa la Regione Basilicata ha perseguito nella sua legislazione l'obiettivo principale di ridurre il ricorso allo smaltimento in discarica, con la «Strategia Regionale Rifiuti Zero 2020», di cui all'art. 47 della legge della stessa Regione 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2015). In particolare, il comma 1, lettera *a*), di tale articolo ha previsto l'obiettivo di «massimizzare la riduzione della quantità di rifiuti prodotti, il riuso dei beni, il recupero di materiali e di energia ed il riciclaggio, in modo da tendere a zero entro l'anno 2020», nel rispetto della gerarchia degli interventi di cui all'art. 179 cod. ambiente (comma 2). Il comma 4 dello stesso art. 47 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2015, inoltre, indicava tra gli obiettivi prioritari in materia di rifiuti «la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della regione Basilicata e la contestuale adozione di soluzioni tecnologiche e gestionali destinate esclusivamente alla riduzione, riciclo, recupero e valorizzazione dei rifiuti», secondo tempi e modalità di dismissione da prevedersi nel PRGR. Tale disposizione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 154 del 2016, poiché, pur non ponendo un divieto immediato di localizzazione degli inceneritori (che rientrano appunto tra gli impianti di recupero di energia), specificava il proposito di eliminare gli stessi dal territorio regionale, secondo modi e tempi da individuare nel PRGR. Il che si poneva in contrasto con la legislazione statale in materia, che all'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, qualifica gli impianti di incenerimento come «infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale», su cui dunque non può incidere in senso del tutto ostativo la legislazione regionale.

Il successivo PRGR, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 30 dicembre 2016, n. 568, presenta una certa ambiguità sul tema, poiché fissa l'obiettivo di un ruolo dell'incenerimento dei rifiuti non solo residuale, ma anche transitorio e, soprattutto, in progressiva dismissione. Con riferimento alle autorizzazioni per gli impianti, inoltre, prevede, seppur con talune eccezioni e fatta salva la possibilità di una nuova valutazione, che non possano essere autorizzati nuovi impianti di trattamento dei rifiuti urbani residui con operazioni di incenerimento, quando le relative istanze siano pervenute successivamente all'approvazione dello stesso PRGR.

Da ultimo è intervenuta l'impugnata legge reg. Basilicata n. 35 del 2018, che continua a muoversi nel solco di quanto previsto dall'art. 47 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2015, e, per quanto concerne le procedure autorizzatorie per gli impianti di trattamento dei rifiuti, pone i ricordati limiti di cui ai commi 6 e 7 dell'art. 17, richiamando anche le indicazioni del PRGR.

3.3.- È certo vero che nella legge regionale in questione vi sono talune disposizioni che sembrerebbero non escludere in via generale il ricorso al recupero energetico, come asserito dalla parte resistente. È il caso, ad esempio, dell'art. 3, comma 3, lettera *c*), che indica tra i criteri che devono ispirare le azioni in materia di rifiuti quello di privilegiare il recupero di materia rispetto a quello di energia. Così, inoltre, l'art. 17, comma 8, in forza del quale «le istanze relative ad ogni attività di smaltimento, recupero e trattamento rifiuti sono soggette alla preventiva verifica di conformità al P.R.G.R. da parte dell'Ufficio regionale, competente in materia di pianificazione e gestione dei rifiuti, che esprime valutazione motivata e vincolante in merito alla loro procedibilità, per i rispettivi procedimenti autorizzatori e di verifica della compatibilità ambientale, ai sensi dei precedenti commi».

Tali previsioni, tuttavia, non consentono di accogliere l'interpretazione prospettata dalla difesa regionale, secondo cui l'impugnato art. 17, comma 7, riguarderebbe le istanze per gli impianti «esclusivamente» di recupero di materia, senza occuparsi di quelle per gli impianti di recupero energetico, che pure sarebbero consentite.



L'art. 3, comma 3, lettera c), della legge reg. Basilicata n. 35 del 2018, infatti, ha una mera funzione teleologica e d'indirizzo, che non si traduce sul piano operativo in norme contenute in altri punti della legge regionale oggetto d'impugnazione.

Il successivo art. 17, comma 8, invece, rinviando ai «precedenti commi», ove sono espressamente disciplinate le sole istanze per gli impianti di recupero di materia, non è idoneo a elidere l'ambiguità più volte sottolineata dalla difesa statale e confermata da dichiarazioni dell'assessore competente della Regione Basilicata. Di conseguenza, in assenza di specifiche statuizioni normative sulle istanze concernenti gli impianti di recupero di altro tipo, l'impugnato comma 7 ben potrebbe essere considerato quale base giuridica per ritenere improcedibili le istanze per gli impianti che non siano «esclusivamente» di recupero di materia.

Come più volte sottolineato da questa Corte, «nel giudizio in via d'azione vanno tenute presenti anche le possibili distorsioni applicative di determinate disposizioni legislative», a maggior ragione quando «l'ambiguità semantica riguarda una disposizione regionale foriera di sostanziali dubbi interpretativi che rendono concreto il rischio di un'elusione del principio fondamentale stabilito dalla norma statale» (sentenza n. 107 del 2017; in senso analogo si vedano le sentenze n. 449 del 2005, n. 412 del 2004 e n. 228 del 2003). Il che è appunto quanto si riscontra nel caso di specie.

3.4.- Alla luce di tali considerazioni può ritenersi che il legislatore regionale, disciplinando espressamente la procedibilità delle sole istanze per gli impianti di recupero di materia, legittimi il rigetto di quelle relative ad altre forme di recupero dei rifiuti previste nella gerarchia indicata dall'art. 179 cod. ambiente e, in particolare, nella specie, al recupero di energia, violando così anche l'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito.

Si tenga presente, inoltre, che autorizzare solo gli impianti di recupero di materia, la cui attività determini una minima produzione di scarti e che siano dedicati nella loro quasi totalità alla soddisfazione dei fabbisogni regionali, potrebbe produrre un duplice effetto complessivamente negativo sugli obiettivi, sia nazionali, sia regionali. Da un lato, infatti, si aggraverebbe il fabbisogno e il conseguente deficit d'incenerimento, scaricato su altre Regioni o colmato dal ricorso alla discarica; dall'altro lato, ovviamente, si finirebbe con l'escludere, o comunque limitare drasticamente, il trattamento dei rifiuti provenienti dalle altre Regioni.

4.- La declaratoria d'illegittimità costituzionale deve essere circoscritta al solo art. 17, comma 7, della legge reg. Basilicata n. 35 del 2018, risultando non fondata la questione relativa al comma 6.

L'improcedibilità delle istanze non conformi al PRGR ivi prevista, infatti, è di per sé coerente con la legislazione statale interposta, costituendo applicazione dell'art. 199 cod. ambiente. Eventuali vizi del PRGR, invece, potranno in ogni caso essere fatti valere nelle ordinarie sedi giurisdizionali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 7, della legge della Regione Basilicata 16 novembre 2018, n. 35 (Norme di attuazione della parte IV del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 in materia di gestione dei rifiuti di bonifica e di siti inquinanti - Norme in materia ambientale e della legge 27 marzo 1992, n. 257 - Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 6, della legge reg. Basilicata n. 35 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 ottobre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 232

Sentenza 8 ottobre - 13 novembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Risorse da destinare nel triennio 2016-2018 alla contrattazione collettiva integrativa dei dipendenti dell’Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell’ambiente della Sardegna (FoReSTAS) - Incremento di euro 1.000.000 dall’anno 2018, al fine della omogeneizzazione con il trattamento retributivo del personale del comparto di contrattazione regionale - Ricorso del Governo - Denunciata inosservanza dei limiti al trattamento accessorio previsti dal legislatore statale, violazione della riserva di contrattazione collettiva nel pubblico impiego e della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Sardegna 5 novembre 2018, n. 40, art. 6, comma 6.
- Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *l*); statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), art. 3, primo comma, lettera *a*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma 6, della legge della Regione Sardegna 5 novembre 2018, n. 40 (Disposizioni finanziarie e seconda variazione al bilancio 2018-2020), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-16 gennaio 2019, depositato in cancelleria il 15 gennaio 2019, iscritto al n. 2 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell’anno 2019.

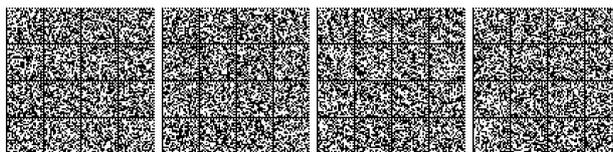
Visto l’atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell’udienza pubblica dell’8 ottobre 2019 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l’avvocato dello Stato Francesca Morici per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Mattia Pani per la Regione autonoma Sardegna.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 7-16 gennaio 2019 e depositato il 15 gennaio 2019 (reg. ric. n. 2 del 2019), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma 6, della legge della Regione Sardegna 5 novembre 2018, n. 40 (Disposizioni finanziarie e seconda variazione al bilancio 2018-2020), in riferimento all’art. 3, primo comma, lettera *a*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, in relazione all’art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*) *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».



2.- Il Presidente del Consiglio rappresenta che la norma impugnata, al fine di omogeneizzare i trattamenti retributivi dei dipendenti dell'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e l'ambiente della Sardegna (FoRe-STAS) con quelli del personale del comparto di contrattazione regionale, ha incrementato le risorse da destinare alla contrattazione collettiva integrativa nel triennio 2016-2018, senza distinguere tra trattamenti di natura fondamentale e accessoria; in tal modo il legislatore regionale, eccedendo la competenza legislativa attribuitagli dall'art. 3, comma 1, lettera a), dello statuto reg. Sardegna e in violazione del principio di uguaglianza, avrebbe invaso la competenza esclusiva del legislatore nazionale in materia di ordinamento civile per la possibile incidenza della norma impugnata sulla contrattazione collettiva e si sarebbe posto in contrasto con l'art. 23 del d.lgs. n. 75 del 2017, che impone il contenimento del salario accessorio nei limiti di quello goduto nell'anno 2016.

3.- La difesa dello Stato ricorda che la disciplina del lavoro pubblico, ivi compreso il trattamento economico, rientra nella materia dell'ordinamento civile di competenza del legislatore statale e da questo è stata demandata alla contrattazione collettiva, e deduce che, per esigenze di uniformità di tutela su tutto il territorio nazionale, il principio di riserva di contrattazione si impone, quale norma fondamentale di riforma economico-sociale, anche alle Regioni ad autonomia speciale, e quindi alla Regione autonoma Sardegna, pur a fronte di competenze legislative statutarie in materia di stato giuridico ed economico del personale.

4.- Il Presidente del Consiglio prosegue rappresentando che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 40 e 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), spetta alla contrattazione collettiva integrativa la definizione dei trattamenti economici accessori, purché ciò avvenga nel rispetto dei vincoli di bilancio e dei limiti derivanti dalla legge statale.

Tra tali limiti viene in rilievo l'art. 23 del d.lgs. n. 75 del 2017, che individua, quale limite alle risorse stanziabili per il trattamento accessorio dei dipendenti pubblici, l'importo stanziato per l'anno 2016.

5.- L'incremento delle risorse da destinare alla contrattazione integrativa, apportato dalla legge impugnata, è stato disposto per omogeneizzare i trattamenti economici dei dipendenti di FoReSTAS con quelli del personale del comparto di contrattazione regionale, per il quale è stato sottoscritto il contratto collettivo regionale di lavoro, relativo al triennio 2016-2018, certificato dalla Corte dei Conti.

La difesa dello Stato sottolinea che spetta alla contrattazione collettiva (nella specie quella della Regione ad autonomia speciale) disporre le modalità di utilizzo delle risorse e individuare i limiti finanziari entro cui deve svolgersi la contrattazione integrativa, nel rispetto dei limiti stabiliti dalla stessa contrattazione collettiva di primo livello, dei parametri di virtuosità fissati per le spese del personale dalle vigenti disposizioni e, comunque, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e di strumenti analoghi di contenimento della spesa.

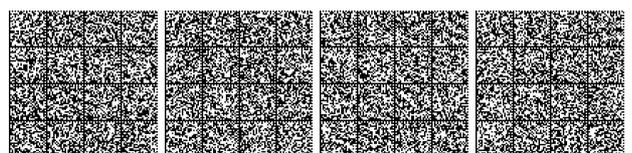
D'altro canto, prosegue l'Avvocatura dello Stato, come ribadito dalla Corte dei conti, sezione Lombardia, con il parere 28 marzo 2013, n. 137, lo stanziamento di risorse aggiuntive per la contrattazione decentrata può essere effettuato con legge regionale soltanto se vi sia una clausola di rinvio statale che abiliti espressamente il legislatore regionale ad intervenire.

6.- In tale complesso sistema di fonti e a fronte del limite imposto all'aumento delle risorse destinate al trattamento accessorio dall'art. 23 del d.lgs. n. 75 del 2017, la legge regionale oggetto di impugnazione, non prevedendo alcun limite allo stanziamento per i trattamenti accessori e non richiamando i limiti posti dalla normativa statale, avrebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce al legislatore nazionale la competenza esclusiva in materia di «ordinamento civile», nonché l'art. 3 Cost., per la disparità di trattamento economico che deriverebbe al personale interessato, sia rispetto al restante personale della Regione che al personale di altre Regioni.

7.- Con atto depositato il 25 febbraio 2019 si è costituita la resistente chiedendo il rigetto delle questioni prospettate; con successiva memoria del 30 aprile 2019 la Regione autonoma Sardegna ha dedotto l'inammissibilità delle questioni per mancata considerazione delle norme statutarie attributive della competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale» (art. 3, primo comma, lettera a, dello statuto reg. Sardegna), non essendo condivisibile quanto asserito dalla difesa statale in ordine al fatto che la materia dei trattamenti economici dei pubblici dipendenti è regolata dalla legge statale e dalla contrattazione collettiva e, solo se da esse previsto, dalla contrattazione decentrata e dalla normativa regionale.

Così ragionando, secondo la Regione autonoma, si ridurrebbe la competenza primaria statutaria ad una mera potestà legislativa concorrente o residuale; la competenza legislativa statale in materia, invece, andrebbe intesa come mera riserva sui principi e sulle regole fondamentali di diritto civile, mentre il legislatore regionale resterebbe libero, per il resto, di disciplinare i profili privatistici rientranti nelle materie di propria competenza.

Quale ulteriore vizio di inammissibilità, la resistente ha dedotto il difetto di interesse dello Stato a censurare la norma in esame e il difetto di motivazione in ordine al suddetto interesse.



Secondo la Regione autonoma Sardegna non sarebbe chiaro il motivo per cui lo Stato abbia impugnato la norma regionale, poiché essa ha provveduto a dare attuazione all'obiettivo di omogeneizzare i trattamenti economici del personale di FoReSTAS con il restante personale della Regione, delle Agenzie e degli enti regionali strumentali; tale omogeneizzazione, intervenuta dopo e in conformità alla sottoscrizione del contratto collettivo regionale di lavoro relativo al triennio 2016-2018, certificato dalla sezione di controllo della Corte dei conti, garantirebbe, invece, l'uniformità dei trattamenti retributivi nel rispetto del principio di uguaglianza.

Le questioni prospettate sarebbero, quindi, inammissibili per difetto di motivazione, non essendo chiara la ragione della contestazione e non essendo sufficiente la mera enunciazione delle norme costituzionali che si assumono violate, senza l'esplicitazione di un'adeguata motivazione a sostegno dell'impugnazione.

8.- Nel merito la resistente ha eccepito l'infondatezza del ricorso poiché la legge regionale si è limitata a intervenire sul trattamento di base dei dipendenti di FoReSTAS, per omogeneizzarlo rispetto a quello degli altri dipendenti regionali, senza alcuna ricaduta sui trattamenti accessori, non essendovi prova che le somme stanziare siano destinate ad incrementarli.

In particolare, la legge impugnata avrebbe dato attuazione alla previsione di cui all'art. 51 della legge della Regione Sardegna 26 aprile 2016, n. 8 (Legge forestale della Sardegna), per effetto della quale le risorse da destinare alla contrattazione collettiva dei dipendenti dell'Agenzia forestale sono determinate con apposita norma regionale.

L'art. 6, comma 6, della legge reg. Sardegna n. 40 del 2018 avrebbe provveduto a stanziare tali risorse tenendo conto del fatto che al personale di FoReSTAS, ai sensi dell'art. 48, comma 2, della stessa legge reg. Sardegna n. 8 del 2016, si applicava il contratto collettivo nazionale degli operai forestali e impiegati agricoli, ma che con l'inquadramento di tale personale in quello del "Sistema Regione", che include tutti i dipendenti regionali, vi era l'esigenza di stanziare risorse per garantire l'omogeneizzazione dei trattamenti retributivi di base (inquadramento che di fatto è avvenuto con la successiva legge della Regione autonoma Sardegna 19 novembre 2018, n. 43, recante «Norme in materia di inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS», non citata dalla Regione).

9.- Con successiva memoria del 17 settembre 2019 il Presidente del Consiglio ha contestato i motivi di inammissibilità dedotti dalla resistente e ha ribadito le medesime argomentazioni di merito sviluppate nel ricorso, senza replicare in ordine all'inserimento del personale di FoReSTAS nel comparto unico regionale.

Considerato in diritto

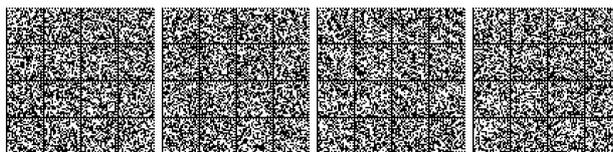
1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso - in riferimento all'art. 3, primo comma, lettera *a*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, della legge della Regione Sardegna 5 novembre 2018, n. 40 (Disposizioni finanziarie e seconda variazione al bilancio 2018-2020) che, al fine di omogeneizzare i trattamenti retributivi dei dipendenti dell'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e l'ambiente della Sardegna (FoReSTAS) con quelli del personale di comparto di contrattazione regionale, ha incrementato «di euro 1.000.000», a decorrere dall'anno 2018, le risorse da destinare alla contrattazione collettiva integrativa del personale di FoReSTAS, nel triennio 2016-2018.

2.- Nel ricorso statale si censura l'incremento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa dei dipendenti di FoReSTAS poiché, mancando la precisazione in ordine alla destinazione delle somme, alla componente fissa o accessoria della retribuzione, sarebbe possibile un incremento del trattamento accessorio di questo personale, senza il rispetto dei limiti posti dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*) *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*)», della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», e in violazione del principio di riserva di contrattazione collettiva nel pubblico impiego, previsto dal legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile.

3.- Le questioni sono inammissibili.

4.- Il ricorso avverso una norma regionale che arrechi pregiudizio alle attribuzioni statali, invadendo materie rientranti nelle competenze legislative esclusive dello Stato, deve essere adeguatamente motivato e, a supporto delle censure prospettate, deve chiarire il meccanismo attraverso cui si realizza il preteso vulnus lamentato; quando il vizio sia prospettato in relazione a norme interposte specificamente richiamate è necessario evidenziare la pertinenza e la coerenza di tale richiamo rispetto al parametro evocato.

Nel caso in cui difetti un adeguato impianto argomentativo, questa Corte può rilevare, d'ufficio, l'inammissibilità delle censure per genericità e insufficiente motivazione circa l'asserito contrasto con il parametro interposto (*ex multis*, sentenze n. 196 del 2017, ordinanza n. 201 del 2017).



5.- Tale è la situazione che si configura nel caso di specie.

Innanzitutto, il Presidente del Consiglio lamenta l'asserita lesione della competenza del legislatore statale in materia di «ordinamento civile», attribuitagli in via esclusiva dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che sarebbe incisa dalla impugnata norma sarda, la quale incrementa il fondo per l'erogazione dei trattamenti accessori dei dipendenti di FoReSTAS, al fine della omogeneizzazione del loro trattamento con tutto il personale regionale.

L'invasione della competenza statale nella materia «ordinamento civile» si configura ogni qual volta il legislatore regionale, sostituendosi al contratto collettivo, regoli direttamente un aspetto della retribuzione, poiché, nell'esercizio della propria competenza esclusiva, il legislatore nazionale ha riservato al contratto collettivo l'attribuzione del trattamento economico, fondamentale e accessorio, del personale pubblico (art. 2, comma 3, e art. 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»).

La necessità di una disciplina unitaria dei rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione si è imposta a seguito della privatizzazione del pubblico impiego e della conseguente esigenza di un trattamento uniforme di tali tipi di rapporti; in tale prospettiva questa Corte ha precisato che «i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale» (sentenza n. 189 del 2007).

Tra tali principi rientra, per espresso dettato normativo, il principio di riserva di contrattazione collettiva, con la conseguenza che qualunque norma regionale che intenda sostituirsi alla negoziazione delle parti, quale imprescindibile fonte di disciplina del rapporto, comporta un'illegittima intrusione nella sfera di attribuzione del legislatore nazionale.

6.- Ma, contraddittoriamente, la difesa erariale poggia la propria argomentazione sul mancato richiamo dell'art. 23 del d.lgs. n. 75 del 2017, che pone un limite alle somme stanziabili per l'erogazione del trattamento accessorio dei dipendenti regionali, solo presuntivamente superato e, comunque, riferito alla futura conseguenziale negoziazione contrattuale, senza spiegare come ciò avrebbe inciso sull'ordinamento civile.

Pertanto, non si può non rilevare l'incertezza dei parametri evocati dalla difesa dello Stato con riferimento ad una normativa regionale in piena evoluzione, come dimostrato dalla successiva e pressoché contemporanea legge della Regione autonoma Sardegna 19 novembre 2018, n. 43, recante «Norme in materia di inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS», che ha inserito a tutti gli effetti il personale di FoReSTAS nel comparto del personale regionale.

In conclusione, la motivazione appare perplessa per l'incoerenza della norma interposta rispetto ai parametri evocati e, quindi, va ritenuta l'inammissibilità delle questioni di costituzionalità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, della legge della Regione Sardegna 5 novembre 2018, n. 40 (Disposizioni finanziarie e seconda variazione al bilancio 2018-2020), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 3, primo comma, lettera a), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in relazione all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

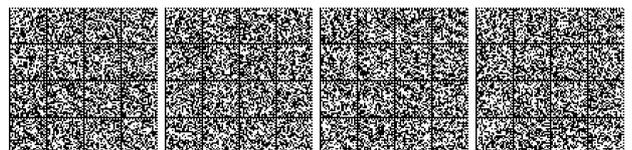
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 233

Sentenza 22 ottobre - 13 novembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Misure emergenziali per il risanamento del servizio sanitario della Regione Calabria - Conferimento al Commissario *ad acta* di nuovi poteri per l'attuazione degli obiettivi del piano di rientro dal disavanzo e per la tutela dei livelli essenziali di assistenza (LEA) in ambito sanitario - Ricorso della Regione Calabria - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione e delle competenze regionali - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 14 e 15.
- Costituzione, artt. 5, 81, 97, 117, 119, 120 e 121.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. da 1 a 6, 8, 9, 14 e 15 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, promossi dalla Regione Calabria, con ricorsi notificati il 22 maggio e il 30 luglio 2019, depositati in cancelleria rispettivamente il 21 maggio e il 6 agosto 2019, iscritti ai numeri 59 e 83 del registro ricorsi 2019 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 25 e 35, prima serie speciale, dell'anno 2019.

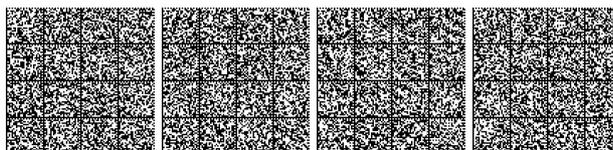
Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2019 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato Giuseppe Naimo per la Regione Calabria e l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Regione Calabria ha promosso, con un primo ricorso (r. r. n. 59 del 2019), giudizio di legittimità costituzionale in via principale degli artt. da 1 a 6, 8, 9, 14 e 15 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), denunciandone, per i motivi di cui direttamente si dirà nel Considerato in diritto, il contrasto con gli artt. 5, 81, 117, 120 e 121 nella Costituzione, oltre che con gli artt. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); 2, commi 78, 88 e 88-*bis*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)»; 1, 2, 3, 6, 7 e



8 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria); 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015 n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.); 5-bis 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), nonché con il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

2.- Con riferimento agli stessi sopra indicati parametri - oltre che agli artt. 97 e 119 Cost., affiancati genericamente all'art. 81 Cost. nella denuncia di illegittimità costituzionale specificamente rivolta al riformulato comma 1 dell'art. 14 del suddetto decreto-legge - la Regione Calabria, con successivo ricorso (r. r. n. 83 del 2019), ha reiterato l'impugnativa dei medesimi già censurati articoli del d.l. n. 35 del 2019, come poi convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60: modificazioni reputate da essa ricorrente «quasi esclusivamente marginali o addirittura ultronee».

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, nei giudizi relativi al primo e al secondo ricorso, ne ha eccepito l'inammissibilità sotto più profili e, in subordine, la non fondatezza.

4.- In entrambi i riferiti giudizi, sia la Regione, sia il Presidente del Consiglio hanno anche depositato memorie integrative.

Considerato in diritto

1.- Il decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria) - nei suoi artt. da 1 a 6, 8, 9, 14 e 15, impugnati dalla Regione Calabria con il primo dei ricorsi in epigrafe - al dichiarato fine di supportare «l'azione commissariale di risanamento del servizio sanitario regionale», consentendo così il raggiungimento degli obiettivi previsti nei programmi operativi di prosecuzione del piano di rientro dai disavanzi del Servizio sanitario regionale, e di «tutelare il rispetto dei livelli essenziali di assistenza (LEA) in ambito sanitario» (preambolo nonché art. 1), ha, tra l'altro, rispettivamente:

conferito nuovi poteri (non previsti dal piano di rientro dal deficit) al Commissario ad acta per la Regione Calabria, quali un potere di verifica straordinaria dei direttori generali e dei commissari delle aziende sanitarie e ospedaliere, con facoltà, in caso di valutazione negativa, di dichiararne la decadenza dall'incarico (art. 2);

assegnato al Commissario ad acta, nel caso di valutazione negativa del direttore generale, la nomina di commissari straordinari, previa intesa con la Regione, ovvero, in mancanza di intesa, al Ministro della Salute, su proposta del Commissario ad acta, previa delibera del Consiglio dei ministri, a cui è invitato a partecipare il Presidente della Giunta regionale (art. 3);

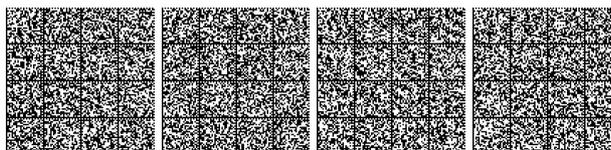
attribuito ai commissari straordinari e ai direttori generali un analogo potere di verifica periodica dell'attività svolta dai direttori amministrativi e sanitari (art. 4);

previsto che il commissario straordinario, in caso di verifica negativa sui conti degli enti del Servizio sanitario regionale cui è preposto, possa proporre al Commissario ad acta di disporre la gestione straordinaria, con bilancio separato, con la conseguente nomina di un commissario straordinario di liquidazione (art. 5);

demandato alla Consip spa ovvero, previa convenzione, alle centrali di committenza di altre Regioni ogni attività per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture in materia sanitaria superiori alle soglie di rilevanza comunitaria, nonché disposto che sia stipulato un protocollo d'intesa con l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) per gli appalti sotto soglia, prevedendo altresì che il Commissario ad acta predisponga un piano triennale straordinario di edilizia sanitaria e di adeguamento tecnologico della rete di emergenza, della rete ospedaliera e della rete territoriale della Regione e che, per i progetti di edilizia sanitaria da finanziare, gli enti del servizio sanitario regionale possano avvalersi, previa convenzione, di Invitalia spa quale centrale di committenza (art. 6);

disposto che, per le finalità indicate dal decreto, l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS) fornisca supporto tecnico e operativo al Commissario ad acta e ai commissari straordinari, potendo all'uopo avvalersi di personale comandato (art. 8);

accordato al Commissario ad acta, ai commissari straordinari e ai commissari straordinari di liquidazione la possibilità di avvalersi, nell'esercizio delle proprie funzioni, del corpo della Guardia di finanza, al fine precipuo dello svolgimento delle attività dirette al contrasto delle violazioni in danno degli interessi economici e finanziari connessi all'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del Servizio sanitario regionale (art. 9);



consentito al Commissario ad acta e ai commissari straordinari di avvalersi di personale, uffici e mezzi della Regione (art. 14);

disposto la cessazione dalle funzioni dei direttori generali delle aziende sanitarie e ospedaliere eventualmente nominati dalla Regione Calabria nei trenta giorni anteriori all'entrata in vigore del decreto, con la connessa revoca delle procedure selettive dei direttori generali in corso (art. 15).

1.1.- Tutte le riferite disposizioni si baserebbero, secondo la ricorrente, su un «presupposto fattuale [...] fallace»: quello cioè di ritenere ancora “vigente” il piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale per la Regione Calabria, mentre detto piano non avrebbe, viceversa, potuto proseguire oltre il 2018, come già dedotto con il precedente ricorso per conflitto di attribuzione (r. c. n. 1 del 2019), proposto da essa Regione avverso la delibera governativa (del 7 dicembre 2018), con cui erano stati nominati un nuovo Commissario ad acta e un subcommissario per l'attuazione del piano stesso.

1.2.- In via subordinata - nell'ipotesi che l'intero articolato del d.l. n. 35 del 2019 sia interpretato in termini di riferibilità, invece, ad un piano di rientro ancora vigente ed efficace - la ricorrente lamenta allora l'unilateralità delle modifiche apportate dalle disposizioni impugnate, non transitate attraverso un accordo in sede di Conferenza Stato-Regione; la loro incidenza su materia di competenza residuale (ordinamento e organizzazione amministrativa regionale); l'indebita ingerenza, con previsioni puntuali di dettaglio, in materie di competenza concorrente (tutela della salute; coordinamento della finanza pubblica); le criticità in tema di copertura finanziaria; il contenuto per più aspetti derogatorio della normativa di principio sulla dirigenza sanitaria e violativo del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Censure, queste, che conducono a ritenere, nel loro complesso, violati gli artt. 5, 81, 117, 120 e 121 della Costituzione, oltre agli artt. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); 2, commi 78, 88 e 88-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)»; 1, 2, 3, 6, 7 e 8 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria); 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche); 5-bis 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), nonché il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

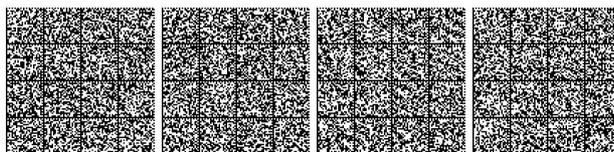
2.- Il d.l. n. 35 del 2019 è stato poi convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60.

Con successivo ricorso (r. r. n. 83 del 2019), la Regione Calabria ha reiterato l'impugnativa dei medesimi già denunciati articoli del suddetto decreto-legge, nel testo risultante dalla predetta legge di conversione.

Aderendo a quanto statuito dalla sentenza n. 200 del 2019 - che ha respinto il ricorso per conflitto di attribuzione precedentemente da essa proposto contro la delibera di nomina di un nuovo Commissario ad acta - la ricorrente non più ora contesta la “vigenza” del piano di rientro su cui è intervenuto, in senso modificativo, il legislatore del 2019. E di tali modifiche appunto ribadisce il contrasto con i medesimi parametri inizialmente evocati, cui aggiunge gli artt. 97 e 119, genericamente affiancati all'art. 81 Cost., nell'ambito della censura rivolta al riformulato comma 1 dell'art. 14 del decreto-legge.

3.- Come esattamente rilevato dalla stessa Regione Calabria, le modifiche apportate in sede di conversione alle impugnate disposizioni del d.l. n. 35 del 2019 sono «marginali od ultronee», comunque indifferenti rispetto al tenore delle censure.

Infatti, l'espressione aggiunta al comma 1 dell'art. 1 si limita a ribadire lo scopo, già esplicitato nelle premesse del decreto, di tutelare i livelli essenziali di assistenza; nel testo originario dell'art. 2 viene semplicemente inserito il riferimento alla legge di conversione dell'ivi già richiamato «decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159»; all'art. 3 vengono apportate alcune modifiche non influenti sui motivi di ricorso e che la Regione dichiara, comunque, di non volere impugnare, al pari del comma 1-bis introdotto nell'art. 4 e del periodo finale aggiunto al comma 3 dell'art. 5; i periodi inseriti in chiusura dei commi 2 e 4 dell'art. 6 non incidono sui motivi di impugnazione di detta norma; l'art. 8 è interessato solo da una ultronea precisazione sul nome dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali; all'art. 9 non è apportata alcuna modifica; il solo art. 14, comma 1, presenta un parziale profilo di novità - censurato, come detto, dalla ricorrente anche in riferimento agli artt. 97 e 119, oltre che all'art. 81 Cost. - nella parte in cui dispone che una quota delle somme spettanti alla Regione Calabria in sede di riparto del cosiddetto “Fondo payback 2013-2017” (quota già iscritta in bilancio seppur non ancora erogata), di cui all'art. 9-bis, comma 6, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione),



convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, è vincolata per la copertura finanziaria del piano di rientro dal disavanzo sanitario.

L'art. 15 non ha ricevuto modifica alcuna.

Le censure di incostituzionalità formulate avverso il testo originario del d.l. n. 35 del 2019, previa riunione dei due ricorsi, si trasferiscono e restano, pertanto, assorbite in quelle rivolte alle corrispondenti disposizioni del testo convertito, con conseguente limitazione a queste ultime dell'oggetto del giudizio (sentenze n. 244 del 2016, n. 298 del 2009, n. 443 del 2007 e n. 417 del 2005).

4.- L'esame del merito delle proposte questioni segue quello delle eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura dello Stato.

4.1.- L'eccezione, che si rivolge alle «deduzioni preliminari [...] inerenti all'ipotetico venir meno della gestione commissariale per effetto della supposta cessazione di operatività del Piano di rientro» - attinente al merito piuttosto che alla ammissibilità delle questioni sollevate - è comunque superata, per avere la Regione in prosieguo aderito alla tesi della perdurante vigenza di quel piano e per avere, unicamente in relazione a tale premessa, sostanzialmente riformulato, contro la riferita legge di conversione, le iniziali proprie censure.

4.2.- È pur poi esatto che la Regione Calabria evochi - come ancora eccepito dall'Avvocatura dello Stato rispetto a entrambi i ricorsi - in modo cumulativo una pluralità di norme costituzionali e di rango ordinario «senza motivare esplicitamente le ragioni di asserito contrasto tra le disposizioni impugnate e ciascuno dei singoli parametri».

Ma la sovrabbondante aggregazione di parametri, in riferimento ai quali la ricorrente denuncia le riferite disposizioni del d.l. n. 35 del 2019, e quelle corrispondenti della legge di conversione, non comporta l'inammissibilità delle correlative questioni, essendone (sia pur non sempre agevolmente) identificabile il nucleo essenziale, che rimanda - reiteratamente - alla lamentata unilateralità delle modifiche apportate dal legislatore statale al piano di rientro (senza un previo accordo in sede di Conferenza Stato-Regione), alla violazione del principio di leale collaborazione e alla conseguente prospettata lesione di competenze regionali, anche per effetto del carattere puntuale e di dettaglio degli interventi adottati nei confronti soltanto di essa Regione Calabria.

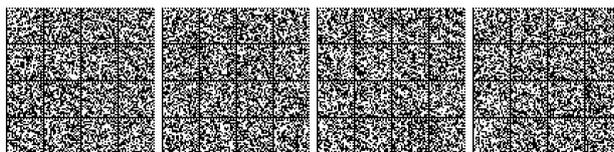
4.3.- È fondata, invece, l'eccezione di inammissibilità delle censure di violazione dell'art. 81 Cost., per carenza di copertura finanziaria di taluni interventi disposti dal d.l. n. 35 del 2019, e del principio del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), poiché dalla ricorrente è solo asserita, ma non anche adeguatamente motivata, la ridondanza della dedotta violazione di tali parametri sulle competenze regionali (da ultimo, sentenze n. 195 e n. 194 del 2019; n. 198 e n. 137 del 2018).

5.- Nel merito, le questioni proposte non sono fondate.

5.1.- L'impugnato d.l. n. 35 del 2019 è volto - come evidenziato nelle sue premesse - a porre rimedio alla situazione di estrema criticità determinata dalle perduranti condizioni di mancato riequilibrio economico finanziario dal disavanzo del settore sanitario.

Condizioni che hanno comportato, in Calabria, «il mancato raggiungimento del punteggio minimo previsto dalla griglia dei livelli essenziali di assistenza nonché rilevanti criticità connesse alla gestione amministrativa, più volte riscontrate, da ultimo, dai Tavoli di verifica degli adempimenti e dal Comitato permanente per la verifica dei LEA nella seduta congiunta del 4 aprile 2019». Dal che, appunto, «la straordinaria necessità ed urgenza di adottare misure in materia di carenza di personale sanitario, di formazione sanitaria, di carenza di medicinali e altre misure, tutte volte a garantire e a promuovere la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza e ad assicurare una maggiore efficienza e funzionalità del Servizio sanitario nazionale nonché una migliore erogazione delle prestazioni, rispondendo in maniera sempre più adeguata alle esigenze dell'utenza».

È, dunque, quello poi confluito nella legge di conversione n. 60 del 2019, un intervento normativo non ordinario ma appunto straordinario, che si propone - come sottolineato dall'Avvocatura dello Stato - di «affrontare con determinazione e rapidità il tentativo di traghettare la sanità calabrese verso situazioni di "normalità" amministrativa [...], dotando il Commissario ad acta per l'attuazione degli obiettivi del piano di rientro della Regione Calabria di poteri straordinari», che consentano in tempi certi e definiti la rimozione dei principali fattori di criticità. Tra i quali - enumera ancora l'Avvocatura - la sistematica violazione degli obblighi derivanti dai principi della funzione pubblica, la gestione del personale fuori controllo, le divergenze emerse tra i vertici politici regionali e la struttura commissariale, gli impatti negativi del saldo della mobilità, i ritardi nei tempi di pagamento dei fornitori, il risultato della griglia dei LEA, peggiore di quello di ogni altra Regione.



5.2.- L'intervento nel suo complesso è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato non soltanto perché attinente all'esercizio del potere sostitutivo statale ex art. 120 Cost., che può estrinsecarsi anche attraverso l'adozione di atti normativi, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003, ma soprattutto perché rientrando nella sua competenza esclusiva in tema di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» ex art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. (lo scopo di perseguire i livelli essenziali delle prestazioni in materia di tutela della salute nella Regione Calabria, già enunciato nel preambolo del decreto-legge, è ancor più esplicitamente messo in evidenza nell'art. 1 del decreto-legge come convertito). E, nella misura in cui risponde alla funzione di orientare la spesa sanitaria verso una maggiore efficienza, l'intervento stesso rientra nell'ambito dei principi fondamentali della materia concorrente «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.).

Le concorrenti competenze regionali (anche in materia di tutela della salute e governo del territorio), con le quali l'impugnata normativa statale interferisce, non risultano violate ma solo temporaneamente ed eccezionalmente «contratte», in ragione della pregressa inerzia regionale o, comunque, del non adeguato esercizio delle competenze stesse.

Viene, al riguardo, in rilievo il principio già affermato da questa Corte, per cui «quando una Regione viola gravemente e sistematicamente gli obblighi derivanti dai principi della finanza pubblica, come nel caso che conduce alla nomina del commissario ad acta, allora essa patisce una contrazione della propria sfera di autonomia, a favore di misure adottate per sanzionare tali inadempimenti da parte dello Stato» (sentenza n. 219 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 155 del 2011).

Dal che, più specificamente in tema, il corollario per cui «la deroga alla competenza legislativa delle Regioni, in favore di quella dello Stato, è ammessa nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato» (sentenze n. 125 del 2015 e n. 217 del 2010).

5.3.- L'introduzione di una disciplina temporanea, avente come unico destinatario la Regione Calabria, non costituisce, dunque, un intervento discriminatorio, ma ha la finalità di realizzare un necessario riallineamento della gestione della sanità locale rispetto agli standard finanziari e funzionali operanti per la generalità degli enti regionali.

5.4.- Le procedure collaborative tra Stato e Regione, che la ricorrente lamenta violate, non rilevano nel sindacato di legittimità degli atti legislativi (*ex plurimis*, sentenze n. 278 del 2010, n. 371 del 2008 e n. 387 del 2007), salvo che l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione (sentenze n. 33 del 2011 e n. 278 del 2010). L'esclusione della rilevanza di tali procedure, che è formulata in riferimento al procedimento legislativo ordinario, «vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 Cost., alla mera occorrenza di «casi straordinari di necessità e d'urgenza»» (sentenze n. 251 del 2016, n. 298 del 2009 e n. 79 del 2011).

5.5.- La denunciata violazione del principio di leale collaborazione è sostanzialmente reiterativa dell'analoga doglianza formulata con il ricordato precedente ricorso per conflitto avverso la delibera di nomina del nuovo Commissario ad acta ed è già stata rigettata con sentenza n. 200 del 2019.

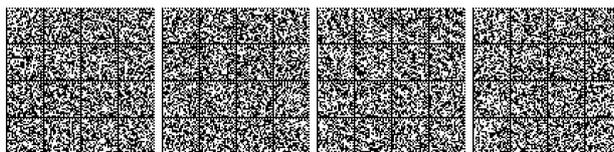
5.6- Quanto alle ulteriori censure specificamente rivolte dalla ricorrente a talune singole misure introdotte dalla normativa impugnata, è sufficiente, in contrario, rilevare che:

la regolamentazione del potere del Commissario governativo di effettuare una verifica dell'operato dei direttori generali delle aziende del Servizio sanitario regionale, ai sensi dell'art. 2 della predetta normativa, costituisce sì una disciplina speciale, ma essa è funzionale alle esigenze sottese all'emanazione del decreto-legge, adottato nel rispetto dell'art. 120 Cost.;

la pretesa della Regione di fungere da supporto all'attività commissariale si pone in contrasto con l'esercizio pieno della potestà sostitutiva statale; ma resta, comunque, consentita la partecipazione paritaria della Regione al Tavolo di verifica del Piano di rientro e al Comitato sui livelli essenziali di assistenza sanitaria;

la disponibilità concessa alla struttura commissariale, del personale, degli uffici e dei mezzi regionali, costituisce misura ordinariamente prevista per ogni commissariamento;

la facoltà accordata ai Commissari governativi di avvalersi della Guardia di finanza, nell'esercizio delle loro attribuzioni, è funzionale al raggiungimento degli obiettivi del Piano di rientro dal disavanzo sanitario e, comunque, non viola alcuna competenza della Regione;



il ricorso obbligatorio alla Consip spa o alle centrali di committenza di altre Regioni per ogni acquisto o negoziazione sopra soglia comunitaria, in quanto *lex specialis*, va correttamente inteso come riferito ai soli nuovi contratti e non è quindi, di ostacolo - come si paventa - al prosieguo delle gare in atto. Allo stesso modo, per i contratti sotto soglia, la previsione di un protocollo d'intesa con l'ANAC si riferisce ai contratti da stipulare;

la regolamentazione degli interventi in materia di edilizia sanitaria e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, con la relativa previsione della facoltà di avvalersi, previa convenzione, di Invitalia spa, quale centrale di committenza, ricade nell'ambito della tutela della salute e del governo del territorio, materie che riguardano la potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e non la competenza legislativa residuale ex art. 117, quarto comma, Cost., che a torto la ricorrente lamenta violata;

la disposizione sub art. 14, comma 1, stabilisce esclusivamente un vincolo all'utilizzo delle risorse, che restano, comunque, destinate alla Regione Calabria, nell'ambito del "payback farmaceutico" finalizzato alla copertura della massa passiva delle aziende in dissesto, con procedura di riparto, peraltro, condizionata da intesa con la Regione. E ciò ne esclude il prospettato contrasto con l'art. 119 Cost.;

la cessazione delle funzioni dei direttori generali degli enti sanitari eventualmente nominati dalla Regione nei trenta giorni anteriori all'entrata in vigore del d.l. n. 35 del 2019, con la connessa revoca delle procedure selettive in corso - prevista sub art. 15 - è censurata, infine, dalla ricorrente solo per il suo carattere di «norma non di principio ma di dettaglio» e tale censura è superata dalle considerazioni che precedono, oltre a trovare giustificazione nelle pregresse gravi inadempienze regionali.

6.- L'effettiva rispondenza delle misure adottate dal legislatore del 2019 allo scopo perseguito di «risanamento del servizio sanitario» e soprattutto di tutela del «rispetto dei livelli essenziali di assistenza in ambito sanitario» nella Regione Calabria nonché l'assenza di eventuali loro effetti controproducenti (quali paventati in udienza dal difensore della resistente) dovranno essere attentamente monitorate da parte dello Stato, e valutate in concreto, in sede applicativa delle misure stesse.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (*Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria*), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, promossa dalla Regione Calabria in riferimento agli artt. 81 e 97 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. da 1 a 6, 8, 9, 14 e 15 del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, promosse dalla Regione Calabria, in riferimento agli artt. 5, 117, 119, 120 e 121 Cost., con i medesimi ricorsi.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

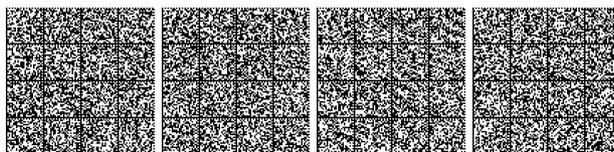
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 234

Ordinanza 25 settembre - 13 novembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Patrocinio a spese dello Stato nel processo civile, amministrativo, contabile, tributario e negli affari di volontaria giurisdizione - Anticipazione al richiedente del solo contributo unificato nei casi in cui le parti possono stare in giudizio personalmente - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Manifesta infondatezza della questione.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 74, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 111, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 74, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», promosso dal Giudice di pace di Roma, nel procedimento civile vertente tra L. D. S. e Roma Capitale con ordinanza del 3 luglio 2018, iscritta al n. 199 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

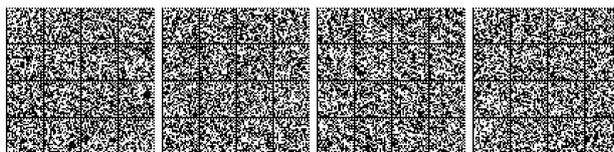
udito nella camera di consiglio del 25 settembre 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso.

Ritenuto che con ordinanza del 3 luglio 2018, il Giudice di pace di Roma ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 74, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», per contrasto con l'art. 3, primo comma, della Costituzione, sotto il profilo della violazione dei principi di pari dignità sociale e uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, nonché con l'art. 111, secondo comma, Cost., assumendo la violazione del principio di parità processuale delle parti;

che il giudice premette di dover decidere su un ricorso presentato da una parte ammessa in via provvisoria al patrocinio a spese dello Stato, avente a oggetto l'opposizione al verbale di accertamento di violazione del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada);

che, con riferimento all'art. 3 Cost., il giudice censura il citato art. 74, comma 2, nella parte in cui - assicurando «il patrocinio nel processo civile, amministrativo, contabile, tributario e negli affari di volontaria giurisdizione, per la difesa del cittadino non abbiente quando le sue ragioni risultino non manifestamente infondate» - non dispone che, nell'ipotesi in cui il legislatore ha previsto l'autodifesa personale, si debba anticipare il solo contributo unificato al richiedente il «gratuito patrocinio»;

che in particolare, secondo il rimettente, l'art. 3, primo comma, Cost., risulterebbe violato per plurime ragioni: a) perché coloro che percepiscono un reddito di poco superiore al limite previsto per l'accesso al «gratuito patrocinio» sono costretti a rinunciare a incaricare un avvocato per la propria difesa in quanto la sopportazione dei relativi costi



ridurrebbe il loro reddito a livelli corrispondenti allo stato di non abbienza; *b*) perché fuori dall'ipotesi della condanna del soccombente, «in caso di inammissibilità o responsabilità aggravata accertata in giudizio del richiedente ed affermata dal giudice il difensore pagherebbe le conseguenze per il comportamento del suo assistito vedendo equiparata la sua attività al volontariato»; *c*) perché nel caso in cui le spese vengano compensate, colui che è stato ammesso al «gratuito patrocinio», non dovendo sopportare esborsi, «non può essere in alcun modo penalizzato al fine di essere disincentivato da azioni infondate»;

che la disposizione censurata violerebbe anche l'art. 111, secondo comma, Cost., in quanto nei procedimenti aventi a oggetto sanzioni amministrative le pubbliche amministrazioni resistenti «a causa dell'attuale rigore nel contenimento della spesa pubblica si avvalgono ordinariamente dell'autodifesa con la delega a funzionari che certamente non sono equiparabili ai difensori nominati con conseguente violazione di detto principio di parità delle parti processuali»;

che con atto dell'11 febbraio 2019, depositato il giorno successivo, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza nel giudizio *a quo* in quanto «dall'ordinanza di rimessione non si evince quale sia l'incidenza della questione sul giudizio di merito, ovvero sulla liquidazione del compenso al difensore»;

che comunque, per l'interveniente, le questioni sono infondate, atteso che la disposizione censurata esprime un bilanciamento tra le contrapposte esigenze di garanzia del diritto alla difesa per i non abbienti e di contenimento della spesa pubblica;

che - aggiunge l'interveniente - il fatto che i percettori di un reddito di poco superiore al limite previsto dalla legge potrebbero, in ipotesi, incontrare difficoltà nell'accesso al beneficio costituisce implicazione ineludibile di ogni limite fisso e non già indice di irragionevolezza della norma;

che, quanto all'asserita violazione dell'art. 111, secondo comma, Cost., l'Avvocatura generale sostiene che il rimettente non ha indicato le ragioni per cui sarebbe lesa il principio di parità processuale, non potendosi considerare un dato oggettivamente rilevabile quello della minore competenza dei funzionari rispetto agli altri difensori.

Considerato che le sollevate questioni di legittimità costituzionale - aventi ad oggetto il comma 2 dell'art. 74 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo *A*)» - sono, rispettivamente, manifestamente infondata l'una e manifestamente inammissibile l'altra;

che, con riferimento alla dedotta violazione dell'art. 3 della Costituzione, il limite reddituale per l'accesso al beneficio del patrocinio a spese dello Stato è espressione di un bilanciamento rimesso alla discrezionalità del legislatore e coerente con la garanzia costituzionale dell'art. 24, terzo comma, Cost., che, con appositi istituti, assicura ai non abbienti - e quindi non a tutti - i mezzi per agire e difendersi davanti a ogni giurisdizione;

che la previsione di una soglia reddituale costituisce un oggettivo criterio selettivo per individuare le persone non abbienti che beneficiano dell'istituto;

che la possibilità della difesa personale in alcune controversie non costituisce ragione giustificativa per limitare il beneficio in esame al solo esonero dal pagamento del contributo unificato di cui all'art. 9 del d.P.R. n. 115 del 2002, ben potendo tali controversie richiedere in concreto la competenza professionale della difesa tecnica che assicura l'effettività della tutela giurisdizionale;

che pertanto la censura proposta per violazione del principio di eguaglianza è manifestamente infondata;

che la non censurata norma secondo cui, nella fattispecie in esame, il Comune resistente può scegliere di difendersi avvalendosi di un proprio funzionario o procedendo alla nomina di un avvocato non pregiudica la tutela giurisdizionale dello stesso Comune (in ordine al quale il rimettente non specifica neppure se si sia costituito in giudizio) e comunque ciò costituisce circostanza non rilevante al fine della tutela giurisdizionale del ricorrente e ininfluyente al fine dell'applicazione da parte del giudice *a quo* della disposizione denunciata;

che pertanto la questione sollevata in riferimento all'art. 111, secondo comma, Cost., è manifestamente inammissibile.

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 74, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», sollevata, in riferimento all'art. 111, secondo comma, della Costituzione, dal Giudice di pace di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 74, comma 2, del medesimo d.P.R. n. 115 del 2002, sollevata, in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., dal Giudice di pace di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190234

N. 235

Ordinanza 25 settembre - 13 novembre 2019

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

Pronunce della Corte costituzionale - Errore materiale nella sentenza n. 192 del 2019 - Correzione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

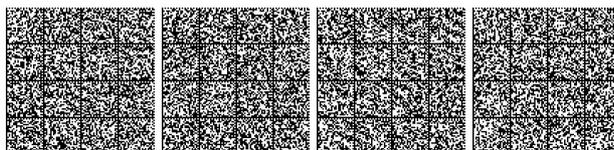
Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per la correzione dell'errore materiale contenuto nella sentenza n. 192 del 5 giugno-19 luglio 2019. Udito nella camera di consiglio del 25 settembre 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra.



Considerato che, nel dispositivo della sentenza n. 192 del 2019, al punto 1), gli estremi della legge della Regione Toscana 29 giugno 2018, n. 32, oggetto di impugnazione, sono erroneamente riportati, in quanto è indicata la data «11 luglio 2018» in luogo di quella corretta «29 giugno 2018».

Ravvisata la necessità di correggere tale errore materiale.

Visto l'art. 32 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dispone che nella sentenza n. 192 del 2019 sia corretto il seguente errore materiale:

nel dispositivo, al capo numero 1), la data «11 luglio 2018» sia sostituita con quella corretta «29 giugno 2018».

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190235

N. 236

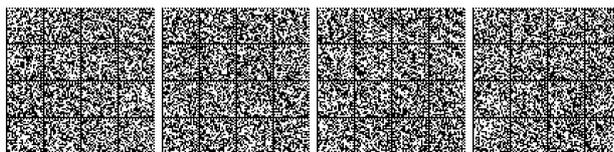
Sentenza 8 ottobre - 15 novembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Caccia - Norme della Regione Liguria - Regolamentazione dell'attività di tassidermia e di imbalsamazione della fauna selvatica - Preparati tassidermici (animali "imbalsamati" o "impagliati") realizzati prima del 25 gennaio 1984 e non dichiarati alle amministrazioni provinciali - Obbligo per i detentori di fornirne dettagliato elenco alla Regione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale e di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Non fondatezza delle questioni.

Caccia - Norme della Regione Liguria - Regolamentazione dell'attività di tassidermia e di imbalsamazione della fauna selvatica - Obblighi di comunicazione del tassidermista o imbalsamatore cui pervengano esemplari faunistici protetti - Sanzioni amministrative per l'inosservanza - Omessa menzione espressa della revoca dell'autorizzazione a svolgere l'attività - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Liguria 12 settembre 2018, n. 17, artt. 4, 9 e 10, il primo modificativo dell'art. 4, il secondo sostitutivo dell'art. 9 e il terzo modificativo dell'art. 10 della legge della Regione Liguria 25 gennaio 1984, n. 7.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettere l) e s); direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, 9 e 10 della legge della Regione Liguria 12 settembre 2018, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 25 gennaio 1984, n. 7 (Norme per la regolamentazione dell'attività di tassidermia e di imbalsamazione)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 16-21 novembre 2018, depositato in cancelleria il 20 novembre 2018, iscritto al n. 77 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 2019 il Giudice relatore Luca Antonini;

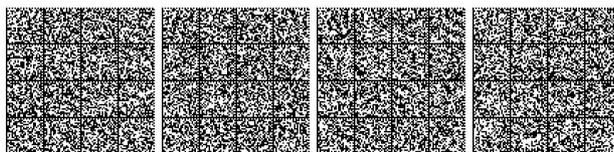
uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Gabriele Pafundi per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 16-21 novembre 2018, depositato in cancelleria il 20 novembre 2018, iscritto al n. 77 del registro ricorsi 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso - in riferimento, nel complesso, agli artt. 117, primo e secondo comma, lettere *l*) e *s*), della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 9 e 10 della legge della Regione Liguria 12 settembre 2018, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 25 gennaio 1984, n. 7 (Norme per la regolamentazione dell'attività di tassidermia e di imbalsamazione)».

2. - Il ricorrente censura innanzitutto l'art. 4 della legge reg. Liguria n. 17 del 2018, che ha aggiunto all'art. 4 della legge della Regione Liguria 25 gennaio 1984, n. 7 (Norme per la regolamentazione dell'attività di tassidermia e di imbalsamazione), tra l'altro, il comma 2-*bis*, ai sensi del quale «[i] tassidermisti o imbalsamatori devono chiedere alla Regione il nullaosta alla preparazione di esemplari appartenenti a specie: - particolarmente protette ai sensi dell'articolo 2 della L. 157/1992 e successive modificazioni e integrazioni; - non cacciabili; - cacciabili, per i quali la richiesta di preparazione sia stata avanzata al di fuori dei periodi in cui ne è consentita la caccia».

Rileva l'Avvocatura che l'art. 30 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), «nel prevedere al comma primo, lettere *a*), *b*), *c*), *g*), *h*) e *l*), sanzioni penalmente rilevanti per l'abbattimento, la cattura o la detenzione delle diverse tipologie di esemplari di specie particolarmente protette (ex art. 2 della stessa legge) e/o non cacciabili, nonché per il commercio o la detenzione per il commercio degli stessi, al successivo comma secondo stabilisce che “per la violazione delle disposizioni della presente legge in materia di imbalsamazione e tassidermia si applicano le medesime sanzioni che sono comminate per l'abbattimento degli animali le cui spoglie sono oggetto del trattamento descritto”».



Secondo l'Avvocatura la disposizione impugnata comporterebbe, «pertanto, una illegittima depenalizzazione di divieti statali sanzionati penalmente», determinando il «contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che attribuisce allo Stato potestà legislativa esclusiva in materia di “ordinamento penale” andando di fatto ad incidere su fattispecie penali vigenti, modificando i presupposti per l'applicazione di tali norme e introducendo nuove cause di esenzione della responsabilità penale».

3. - La seconda disposizione censurata è l'art. 9 della legge reg. Liguria n. 17 del 2018, che sostituisce l'art. 9 della legge reg. Liguria n. 7 del 1984, stabilendo che «[c]oloro che detengono a qualsiasi titolo preparati tassidermici (animali “imbalsamati” o “impagliati”) realizzati antecedentemente al 25 gennaio 1984 e non dichiarati alle amministrazioni provinciali sono tenuti a fornirne l'elenco dettagliato alla Regione, con lettera raccomandata o con posta elettronica certificata (PEC)».

Nella formulazione precedente, l'art. 9 prevedeva che «[c]oloro che detengono a qualsiasi titolo animali imbalsamati debbono fornire l'elenco dettagliato alla Provincia, con lettera raccomandata, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge».

La norma impugnata, dunque, secondo l'Avvocatura dello Stato, abroga il termine - di centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge reg. Liguria n. 7 del 1984 - in precedenza previsto ai fini della presentazione dell'elenco all'ente territoriale competente e introduce quello del 25 gennaio 1984 entro il quale il preparato tassidermico detenuto è stato realizzato.

In tal modo, essa «prevede, di fatto, un meccanismo condonatorio a favore di chiunque detenga animali “imbalsamati” o “impagliati” tassidermizzati (senza distinzione tra specie protette o cacciabili e realizzati prima del 25 gennaio 1984), attivabile nei rapporti con la Regione attraverso modalità comunicative standardizzate (raccomandata o PEC) e tale da consentire di legittimare impropriamente sine die il possesso di esemplari, anche di specie protette, di cui non si potrebbe nemmeno documentare la datazione, in assenza della previsione di specifici accertamenti/perizie».

Il descritto «quadro normativo», prosegue l'Avvocatura, si porrebbe in contrasto con i divieti e le correlate sanzioni penali disciplinati dagli artt. 21, comma 1, lettera ee), e 30, commi 1, lettere b), c), g), h) ed l), e 2, della legge n. 157 del 1992 a carico di chiunque detiene specie protette a vario titolo e/o le prepara con trattamento tassidermico. La perdurante vigenza di questa disciplina, ad avviso della difesa statale, precluderebbe alle Regioni la facoltà di potervi derogare attraverso l'introduzione di «meccanismi regolarizzativi di qualsivoglia natura».

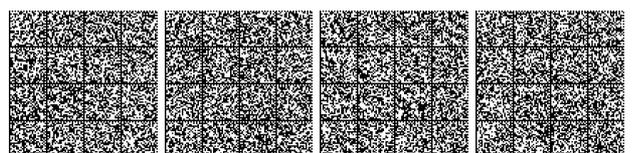
La disciplina statale indicata, a parere dell'Avvocatura, costituirebbe un limite invalicabile per l'attività legislativa della Regione, «dettando norme imperative che devono essere rispettate sull'intero territorio nazionale per primarie esigenze di tutela ambientale»; limite ulteriormente ribadito dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992, relativo alle specie cacciabili e ai periodi di attività venatoria, che garantirebbe, nel rispetto degli obblighi comunitari contenuti nella direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, standard minimi e uniformi della tutela della fauna sull'intero territorio nazionale, assumendo natura di norma fondamentale di riforma economico-sociale.

Di qui, secondo la difesa statale, la norma impugnata, «oltre a violare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, tende a ridurre in peius il livello di tutela della fauna selvatica stabilito dalla [citata] legislazione nazionale, invadendo illegittimamente la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia penale e di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», così violando l'art. 117, primo e secondo comma, lettere l) e s), Cost.

4. - La terza disposizione censurata è l'art. 10 della legge reg. Liguria n. 17 del 2018, che modifica l'art. 10 della legge reg. Liguria n. 7 del 1984, adeguando in euro le sanzioni previste per le violazioni alle disposizioni della medesima legge regionale e stabilendo, in particolare alla lettera d), «la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 20,00 a euro 200,00 per inosservanza dell'obbligo di notizia previsto dall'articolo 6» in capo al tassidermista.

A parere dell'Avvocatura, tale disposizione, nel riformulare in euro gli importi sanzionatori, non menzionerebbe la sanzione della revoca dell'autorizzazione a svolgere l'attività, così ponendosi in contrasto con il combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 6 della legge n. 157 del 1992, che recitano: «2. I tassidermisti autorizzati devono segnalare all'autorità competente le richieste di impagliare o imbalsamare spoglie di specie protette o comunque non cacciabili ovvero le richieste relative a spoglie di specie cacciabili avanzate in periodi diversi da quelli previsti nel calendario venatorio per la caccia della specie in questione. 3. L'inadempienza alle disposizioni di cui al comma 2 comporta la revoca dell'autorizzazione a svolgere l'attività di tassidermista, oltre alle sanzioni previste per chi detiene illecitamente esemplari di specie protette o per chi cattura esemplari cacciabili al di fuori dei periodi fissati nel calendario venatorio».

Secondo la difesa dello Stato, la nuova formulazione violerebbe, dunque, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in materia di «tutela dell'ambiente».



5.- La Regione Liguria si è costituita con atto depositato il 21 dicembre 2018.

5.1.- Essa sostiene che la censura concernente l'art. 4 della legge reg. Liguria n. 17 del 2018 è «destituita di fondamento [...], posto che la norma non introduce alcuna depenalizzazione rispetto all'art. 30 comma 2 della L. 157/92», ma «riguarda il comportamento preteso dal tassidermista».

A questo riguardo, ad avviso della difesa regionale, la norma impugnata non eliminerebbe affatto l'obbligo del tassidermista, disciplinato dal citato art. 6, comma 2, della legge n. 157 del 1992, di segnalazione all'autorità locale competente delle richieste di imbalsamare specie protette o non cacciabili.

Il nullaosta regionale, infatti «non è finalizzato a legittimare una detenzione di specie non consentita [...] giacché riguarda i casi in cui: a) non vi è abbattimento, in quanto il decesso dell'animale da imbalsamare è avvenuto per cause naturali o accidentali; b) vi è abbattimento lecito, in quanto le spoglie appartengono a specie cacciate legittimamente e per l'animale sottoposto a trattamento di lunga conservazione si richiede il trattamento tassidermico in periodo diverso da quello di caccia alla specie»: tali casi non rientrano quindi nella sfera di applicazione dell'art. 30 della legge n. 157 del 1992, che si riferisce «all'abbattimento o alla detenzione di animali vivi e non morti».

Più precisamente, la Regione ritiene che gli animali appartenenti alla fauna selvatica, a norma dell'art. 2, comma 1, della legge n. 157 del 1992, «cessano di far parte del patrimonio indisponibile dello Stato per divenire proprietà del cacciatore», sia in conseguenza di un abbattimento rispettoso delle disposizioni della stessa legge appena citata, sia in caso di decesso naturale o accidentale. In tale ultima ipotesi, infatti, il bene perderebbe il carattere di indisponibilità, uscendo dalla sfera di applicabilità delle norme sulla tutela della fauna selvatica per divenire oggetto della normativa in materia di smaltimento dei rifiuti, ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). Conseguentemente, la censura dell'Avvocatura sarebbe infondata poiché la detenzione di spoglie animali non originate da atti di cattura e lecitamente abbattute sarebbe consentita, come «indirettamente confermato dalla lettura dell'art. 21 comma 1 lett. *ee*), della L. n. 157/1992».

5.2.- In ordine alle questioni concernenti l'art. 9 della legge reg. Liguria n. 17 del 2018, la Regione contesta la ricostruzione dell'Avvocatura, precisando che la finalità di tale articolo è quella di effettuare una ricognizione dei preparati tassidermici più datati ancora esistenti. Secondo la difesa regionale, infatti, «a distanza di oltre 34 anni dall'entrata in vigore della l.r. n. 7/1984, molti degli esemplari all'epoca segnalati alle Amministrazioni provinciali sono verosimilmente transitati nella disponibilità di altri soggetti (ad esempio, a causa di passaggi ereditari) senza essere stati dichiarati da proprietari oggi defunti».

A parere della Regione, pertanto, la norma censurata «non è un'impropria sanatoria sine die, in quanto chi abbatte e prepara o fa preparare illegittimamente fauna selvatica, protetta o meno, ben difficilmente si esporrà ai controlli della vigilanza e ad eventuali perizie comunicando, una o addirittura più volte, l'elenco degli esemplari detenuti».

5.3.- Con riferimento alla terza questione, infine, la Regione sostiene «l'assoluta inconsistenza del rilievo statale» poiché la norma censurata si limiterebbe a convertire in euro l'importo di sanzioni pecuniarie. In particolare, la revoca dell'autorizzazione a svolgere l'attività di tassidermista (qualora non sia segnalata la richiesta di preparare spoglie di specie protette, non cacciabili o cacciabili avanzate in periodi diversi da quelli previsti nel calendario venatorio) «esiste e viene applicata non con riferimento alle previsioni di cui al cit. art. 10, ma in virtù dell'articolo 46 della legge regionale 29/94, attuativa della Legge n. 157/1992», che stabilisce: «[l]'attività di tassidermia ed imbalsamazione e la detenzione o il possesso di preparazioni tassidermiche e trofei sono disciplinate dalla legge regionale 25 gennaio 1984, n. 7, integrata dalle sanzioni previste dalla legge n. 157/1992».

6.- Con memoria tempestivamente depositata la Regione Liguria ha insistito nella reiezione integrale del ricorso.

In particolare, quanto alla prima questione, relativa al censurato effetto di depenalizzazione, la Regione ribadisce, per un verso, che la disciplina dettata dai commi 2-*bis* e seguenti dell'art. 4 della legge reg. Liguria n. 17 del 2018, concernerebbe i casi in cui «non si è verificato alcun abbattimento, giacché l'animale è deceduto per cause naturali o accidentali» o «l'abbattimento è avvenuto lecitamente (in quanto riguardante specie venabili prelevate in periodo di caccia) e le relative spoglie sono state sottoposte a trattamento di lunga conservazione»; per altro verso, che, tra i divieti elencati nell'art. 21 della legge n. 157 del 1992 (sanzionati tramite il successivo art. 30 della medesima legge), «non appare inclusa la detenzione di spoglie di animali non originate da atti di cattura o di abbattimento».

La difesa regionale evidenzia, inoltre, che da una lettura complessiva del citato art. 4 si ricaverebbe l'assenza di «possibilità elusive delle norme penali», dal momento che «le richieste di nulla osta che l'imbalsamatore deve presentare [alla] Regione per la preparazione degli esemplari [...] “devono essere accompagnate da idonea documentazione rilasciata da medico veterinario attestante che il decesso è avvenuto per cause naturali o accidentali o, nel caso di specie cacciabili di cui si richiede il trattamento in periodo diverso da quello della caccia alla specie, che l'esemplare è stato abbattuto lecitamente e sottoposto a trattamento di lunga conservazione”».



Insiste d'altro canto la Regione nel sottolineare che «[u]lteriore livello di garanzia» sarebbe dato dalla circostanza che il tassidermista, a cui venisse richiesta una preparazione riguardante esemplari protetti o comunque non cacciabili o cacciati in periodi diversi da quelli previsti nel calendario venatorio, sarebbe comunque tenuto a segnalare il fatto all'autorità regionale, pena la sottoposizione alle sanzioni previste.

Infine, la Regione rileva «come molte regioni annoverino da molti anni nei propri ordinamenti norme simili a quelle oggetto dell'odierna impugnativa».

7.- Anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria, insistendo nell'accoglimento del ricorso.

In particolare, l'Avvocatura generale dello Stato ribadisce le censure aventi ad oggetto l'art. 4 della legge reg. Liguria n. 17 del 2018, osservando che «[l]a normativa vigente riconosce alle Regioni la sola possibilità di disciplinare le "modalità" inerenti all'attività di tassidermia e imbalsamazione e non anche rilasciare autorizzazioni volte a superare ciò che viene sanzionato dalla legge statale».

Inoltre, la difesa statale sostiene che, contrariamente a quanto argomentato al riguardo dalla Regione, il termine «esemplari» menzionato al comma 1, lettera *ee*), dell'art. 21 della legge n. 157/1992 - rubricato "divieti" - deve intendersi riferito anche alle spoglie, poiché «altrimenti, se così non fosse, il legislatore avrebbe inserito l'aggettivo "vivo" (o "vivente") proprio come ha fatto per le restanti lettere, come ad es. lettera *p*), *q*), *r*), *t*), *bb*), *cc*)».

Per quanto concerne la questione avente ad oggetto l'art. 9 della legge reg. Liguria n. 17 del 2018, l'Avvocatura ribadisce, da un lato, che la norma censurata «prevede di fatto un nuovo termine il quale, come diretta conseguenza, comporta un meccanismo condonatorio a favore di tutti coloro che possiedono preparati tassidermici realizzati antecedentemente al 25 gennaio 1984 e mai dichiarati alle autorità competenti»; dall'altro, che la Regione non potrebbe emanare leggi che permettono di sanare le condotte illecite tenute in violazione di norme penali volte alla tutela della fauna sull'intero territorio nazionale.

Quanto, infine, all'impugnato art. 10 della medesima legge reg. Liguria, l'Avvocatura osserva che la tesi prospettata dalla Regione «appare in evidente contrasto col principio di precisione, corollario del più generale principio di legalità ex art. 25 Cost., che impone al legislatore di formulare norme chiare e precise».

Considerato in diritto

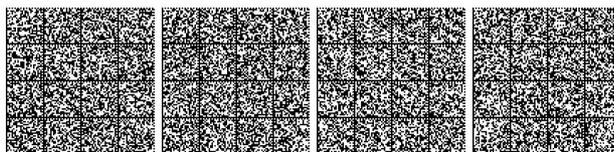
1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso - in riferimento, nel complesso, agli artt. 117, primo e secondo comma, lettere *l*) e *s*), della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 9 e 10 della legge della Regione Liguria 12 settembre 2018, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 25 gennaio 1984, n. 7 (Norme per la regolamentazione dell'attività di tassidermia e di imbalsamazione)».

2.- Il ricorrente censura innanzitutto l'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 17 del 2018, che ha aggiunto all'art. 4 della legge della Regione Liguria 25 gennaio 1984, n. 7 (Norme per la regolamentazione dell'attività di tassidermia e di imbalsamazione), tra l'altro, il comma *2-bis*, ai sensi del quale «[i] tassidermisti o imbalsamatori devono chiedere alla Regione il nullaosta alla preparazione di esemplari appartenenti a specie: - particolarmente protette ai sensi dell'articolo 2 della L. 157/1992 e successive modificazioni e integrazioni; - non cacciabili; - cacciabili, per i quali la richiesta di preparazione sia stata avanzata al di fuori dei periodi in cui ne è consentita la caccia».

L'Avvocatura ritiene che tale previsione si ponga in contrasto con l'art. 30, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), ai sensi del quale «[p]er la violazione delle disposizioni della presente legge in materia di imbalsamazione e tassidermia si applicano le medesime sanzioni che sono comminate per l'abbattimento degli animali le cui spoglie sono oggetto del trattamento descritto», ovverosia quelle previste dal medesimo art. 30, comma 1, lettera *a*), *b*), *c*), *g*) e *l*), che dispone sanzioni penali per l'abbattimento, la cattura, o la detenzione delle diverse tipologie di esemplari di specie particolarmente protette e/o non cacciabili, nonché per il commercio o la detenzione per il commercio degli stessi. La norma regionale impugnata, infatti, determina, ad avviso della difesa statale, una depenalizzazione delle fattispecie criminose appena menzionate, così violando l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che riserva allo Stato la materia dell'ordinamento penale.

2.1.- La questione, così come prospettata, è inammissibile.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il ricorso in via principale, per superare lo scrutinio di ammissibilità, deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva (sentenze n. 315 del 2009, n. 322 del 2008, n. 38 del 2007 e n. 233 del 2006). Tale esigenza di motivazione si pone «in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali» (n. 218 del 2015; n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005; nello stesso senso, sentenze n. 261 e n. 81 del 2017).



Il ricorso statale, invece, a fronte della dichiarata impugnazione dell'intero art. 4 della legge reg. Liguria n. 17 del 2018, circoscrive tutte le sue argomentazioni alla sola parte che introduce il comma 2-*bis* nel previgente art. 4 della legge reg. Liguria n. 7 del 1984, trascurando del tutto che detto comma si colloca nel contesto normativo di un articolo ampiamente strutturato in una pluralità di precetti (i commi da 1 a 2-*quinqües*) che - come evidenziato dalla Regione - disciplinano l'attività di imbalsamazione e tassidermia, limitando poi il procedimento di nullaosta a determinate fattispecie e a specifiche condizioni.

Da una lettura complessiva di tale articolata disciplina viene infatti immediatamente in rilievo che la fattispecie di cui al comma 2-*bis* si completa necessariamente con il disposto del comma 2-*ter* e seguenti - del tutto ignorati dall'Avvocatura dello Stato nella sua ricostruzione a fondamento del motivo di ricorso - dai quali si desume che la richiesta di nullaosta è limitata a casi (decesso per cause naturali o accidentali e legittimo abbattimento di esemplare sottoposto a trattamento di lunga conservazione) diversi dall'abbattimento illecito.

Secondo l'art. 4, comma 2-*ter*, infatti: «[l]e richieste di nullaosta devono essere presentate alla competente struttura regionale accompagnate da idonea documentazione rilasciata da medico veterinario, attestante che il decesso è avvenuto per cause naturali o accidentali o, nel caso di specie cacciabili di cui si richiede il trattamento in periodo diverso da quello di caccia alla specie, che l'esemplare è stato abbattuto legittimamente e sottoposto a trattamento di lunga conservazione».

Peraltro, il comma 2-*quinqües*, stabilisce che «[p]er le specie particolarmente protette o di rilevante interesse scientifico, il nullaosta è rilasciato sentito il Civico Museo di Storia naturale di Genova».

2.2.- Va altresì rilevato che la sopra riportata disciplina dell'art. 4 della legge reg. Liguria n. 7 del 1984 non sottrae, in ogni caso, il tassidermista e l'imbalsamatore all'obbligo di denuncia all'autorità amministrativa competente prescritto dall'art. 6, commi 2 e 3, della legge n. 157 del 1992, che attribuisce a tali soggetti una funzione di controllo pubblico; si tratta, infatti, di un obbligo anche autonomamente previsto dall'art. 6 della medesima legge reg. Liguria n. 7 del 1984, che dispone: «[i]l tassidermista od imbalsamatore, nel caso gli pervengano esemplari appartenenti a specie delle quali è vietata la caccia o per i quali ritenga che la detenzione costituisca violazione di norme venatorie o di altra natura, deve darne immediata notizia alla Regione, indicando le generalità del cliente o le diverse circostanze nelle quali sia venuto in possesso dell'animale».

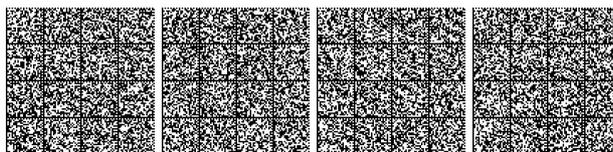
2.3.- Né appare idonea a sanare la sopra evidenziata carenza del ricorso statale la deduzione dell'Avvocatura dello Stato secondo cui il termine «esemplari», menzionato al comma 1, lettera *ee*), dell'art. 21 della legge n. 157/1992, rubricato «divieti», dovrebbe intendersi riferito anche alle spoglie, poiché «altrimenti, se così non fosse, il legislatore avrebbe inserito l'aggettivo «vivo» (o «vivente») proprio come ha fatto per le restanti lettere, come ad es. lettera *p*), *q*), *r*), *t*), *bb*), *cc*)»: tale argomento non tiene conto che lo stesso divieto di detenzione, acquisto e vendita di esemplari di fauna selvatica, prescritto alla citata lettera *ee*), opera «ad eccezione [...] della fauna selvatica lecitamente abbattuta, la cui detenzione viene regolamentata dalle regioni anche con norme sulla tassidermia».

2.4.- In conclusione, il ricorso statale, omettendo di esaminare nel complesso il novellato art. 4 della legge reg. Liguria n. 7 del 1984, non fornisce sufficienti elementi che consentano di comprendere le ragioni in base alle quali la nuova disciplina determinerebbe l'asserito effetto di una depenalizzazione in contrasto con le disposizioni penali della legge n. 157 del 1992.

L'incompleta ricostruzione della fattispecie normativa si risolve, dunque, in un vizio di motivazione (sentenza n. 153 del 2015) della censura formulata, con la conseguenza che la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost., avente ad oggetto l'art. 4 della legge reg. Liguria n. 17 del 2018, è inammissibile.

3.- Il ricorrente censura anche l'art. 9 della legge reg. Liguria n. 17 del 2018, che stabilisce: «[c]oloro che detengono a qualsiasi titolo preparati tassidermici (animali «imbalsamati» o «impagliati») realizzati antecedentemente al 25 gennaio 1984 e non dichiarati alle amministrazioni provinciali sono tenuti a fornirne l'elenco dettagliato alla Regione, con lettera raccomandata o con posta elettronica certificata (PEC)».

Tale disposizione sostituisce l'art. 9 della legge reg. Liguria n. 7 del 1984, ai sensi del quale: «[c]oloro che detengono a qualsiasi titolo animali imbalsamati debbono fornire l'elenco dettagliato alla Provincia, con lettera raccomandata, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge».



La norma impugnata, secondo l'Avvocatura dello Stato, abrogando il termine di centottanta giorni in precedenza previsto e riferendosi ai preparati tassidermici realizzati antecedentemente al 25 gennaio 1984, «prevede di fatto un meccanismo condonatorio a favore di chiunque detenga animali “imbalsamati” o “impagliati” tassidermizzati (senza distinzione tra specie protette o cacciabili e realizzati prima del 25 gennaio 1984), attivabile nei rapporti con la Regione attraverso modalità comunicative standardizzate (raccomandata o PEC) e tale da consentire di legittimare impropriamente sine die il possesso di esemplari, anche di specie protette, di cui non si potrebbe nemmeno documentare la datazione, in assenza della previsione di specifici accertamenti/perizie».

In questi termini, secondo l'Avvocatura, la suddetta norma si porrebbe in contrasto con i divieti e le correlate sanzioni penali previsti, nei confronti di chiunque detiene specie protette a vario titolo e/o le prepara con trattamento tassidermico, dagli artt. 21, comma 1, lettera *ee*), e 30, commi 1, lettere *b*), *c*), *g*), *h*) ed *l*), e 2, della legge n. 157 del 1992. Tali disposizioni, «dettando norme imperative che devono essere rispettate sull'intero territorio nazionale per primarie esigenze di tutela ambientale», costituirebbero un limite invalicabile per l'attività legislativa della Regione, ulteriormente ribadito dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992, relativo alle specie cacciabili e ai periodi di attività venatoria, diretto a garantire standard minimi e uniformi della tutela della fauna sull'intero territorio nazionale.

Secondo la difesa statale, quindi, la norma impugnata, «oltre a violare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, tende a ridurre in peius, il livello di tutela della fauna selvatica stabilito dalla [citata] legislazione nazionale, invadendo illegittimamente la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia penale e di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», in tal modo ponendosi in contrasto con l'art. 117, primo e secondo comma, lettere *l*) e *s*), Cost.

3.1.- Le questioni non sono fondate.

Premesso che l'art. 6, comma 1, della legge n. 157 del 1992 dispone che le Regioni «disciplinano l'attività di tassidermia ed imbalsamazione e la detenzione o il possesso di preparazioni tassidermiche e trofei» - attribuendo quindi alle stesse Regioni, fin da allora, la facoltà di dettare specifiche disposizioni in una materia che, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, è venuta poi a collocarsi, pur con i medesimi limiti trasversali inerenti l'attività venatoria (sentenza n. 7 del 2019) cui è strettamente collegata, all'interno della competenza residuale regionale -, si deve constatare che l'originaria formulazione del citato art. 9 della legge reg. Liguria n. 7 del 1984 prevedeva il termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa affinché coloro che detenevano a qualsiasi titolo animali imbalsamati fornissero l'elenco dettagliato alla Provincia (ente competente *pro tempore*) con lettera raccomandata. Alla mancata presentazione dell'elenco nei predetti termini seguiva, a norma del successivo art. 10 della medesima legge, l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria (art. 10, lettera *g*).

La comunicazione degli elenchi da parte di coloro che detenevano esemplari trattati prima dell'entrata in vigore della legge regionale aveva quindi scopo ricognitivo: infatti, successivamente alla data di entrata in vigore della citata legge reg. Liguria n. 7 del 1984, gli esemplari lecitamente preparati dovevano recare una specifica etichetta, pena, anche in questo caso, l'applicazione di una sanzione amministrativa (art. 10, lettera *e*).

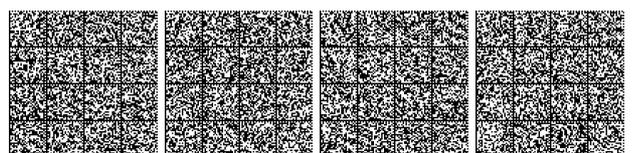
Il citato art. 9, così come riformulato dalla legge reg. Liguria n. 17 del 2018, si è inserito successivamente in questa disciplina, con la finalità di consentire una regolarizzazione amministrativa tardiva degli esemplari a loro tempo non denunciati tempestivamente alla Provincia, limitando l'ambito di applicazione della sanzione amministrativa di cui all'art. 10, lettera *g*), della menzionata legge reg. Liguria n. 7 del 1984.

Va tuttavia chiarito che la segnalazione da parte del detentore che non abbia a suo tempo regolarizzato la sua posizione ben potrà comunque comportare l'attivazione dei relativi controlli da parte dell'autorità competente, che potranno, a loro volta, sfociare in una segnalazione all'autorità giudiziaria per l'eventuale valutazione della rilevanza penale delle condotte.

Infatti, mette conto precisare che, in attuazione della legge n. 157 del 1992, la resistente ha emanato la legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), che all'art. 46 dispone che «[l]’attività di tassidermia ed imbalsamazione e la detenzione o il possesso di preparazioni tassidermiche e trofei sono disciplinate dalla legge regionale 25 gennaio 1984, n. 7, integrata dalle sanzioni previste dalla legge n. 157 del 1992».

Poiché tale disposizione - che la stessa Avvocatura del resto menziona nel ricorso - è tuttora in vigore, la nuova formulazione dell'art. 9 non è idonea a costituire un meccanismo condonatorio degli effetti penali: questi, infatti, restano disciplinati, per effetto del citato art. 46, dalla legge statale.

Tanto precisato, risulta quindi plausibile la giustificazione addotta dalla difesa regionale, che chiarisce come lo scopo della modifica normativa sia meramente quello di permettere «a distanza di oltre 34 anni dall'entrata in vigore della l.r. n. 7/1984» di regolarizzare le situazioni relative a preparati transitati nella disponibilità di altri soggetti (ad esempio, a causa di passaggi ereditari) senza essere stati dichiarati da proprietari oggi defunti.



Così interpretata, la impugnata disposizione regionale, lasciando impregiudicata la sanzionabilità penale delle condotte e consentendo un'ulteriore attività di controllo sulle nuove comunicazioni, non riduce in peius il livello di tutela della fauna selvatica stabilito, anche in attuazione della direttiva 79/409/CEE, dalla legislazione nazionale, risultando conseguentemente non fondate le questioni promosse in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettere l) e s), Cost.

4.- La terza disposizione censurata è l'art. 10 della legge reg. Liguria n. 17 del 2018, che ha modificato l'art. 10 della legge reg. Liguria n. 7 del 1984, adeguando in euro le sanzioni previste per le violazioni alle disposizioni della medesima legge regionale e stabilendo, in particolare alla lettera d), «la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 20,00 a euro 200,00 per inosservanza dell'obbligo di notizia previsto dall'articolo 6» in capo al tassidermista.

A parere l'Avvocatura, tale disposizione, da un lato riformulando in euro gli importi sanzionatori, ma dall'altro non menzionando la sanzione della revoca dell'autorizzazione a svolgere l'attività, si porrebbe in contrasto con il combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 6 della legge n. 157 del 1992.

Da qui la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in ragione dell'invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

4.1.- Anche questa censura non è fondata.

La legge reg. Liguria n. 17 del 2018 si è, difatti, limitata a introdurre delle modifiche alla previgente legge reg. Liguria n. 7 del 1984, con la conseguenza che - come osservato dalla difesa regionale - resta ancora pienamente efficace la prescrizione di cui al citato art. 46 della legge reg. Liguria n. 29 del 1992 (come già ricordato nel precedente punto 3.1. del Considerato in diritto). Questa disposizione prescrive l'integrazione della disciplina della legge regionale con le sanzioni previste dalla legge n. 157/1992; ne discende quindi che la revoca dell'autorizzazione del tassidermista in caso di mancata segnalazione è tuttora disciplinata dal rinvio implicito all'art. 6, comma 3, della legge n. 157 del 1992.

Alla luce delle considerazioni che precedono, anche tale questione, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., non è fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Liguria 12 settembre 2018, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 25 gennaio 1984, n. 7 (Norme per la regolamentazione dell'attività di tassidermia e di imbalsamazione)», che modifica l'art. 4 della legge della Regione Liguria 25 gennaio 1984, n. 7 (Norme per la regolamentazione dell'attività di tassidermia e di imbalsamazione), promossa - in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione - dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Liguria n. 17 del 2018, che sostituisce l'art. 9 della legge reg. Liguria n. 7 del 1984, promosse - in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettere l) e s), Cost. - dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Liguria n. 17 del 2018, che modifica l'art. 10 della legge reg. Liguria n. 7 del 1984, promossa - in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. - dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta l'8 ottobre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

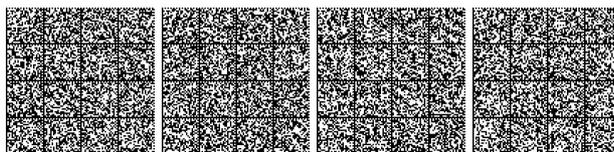
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 novembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 237

Sentenza 21 ottobre - 15 novembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Filiazione - Formazione in Italia dell'atto di nascita di minore straniero - Possibilità che vengano riconosciute come genitrici due persone dello stesso sesso, quando la filiazione sia stabilita in base alla legge straniera applicabile - Esclusione - Denunciata restrizione ingiustificata del diritto al riconoscimento di una formazione sociale, irragionevole discriminazione rispetto allo straniero figlio di genitori intenzionali di sesso diverso, incidenza sul diritto del figlio alla prova precostituita della filiazione e a ricevere mantenimento e istruzione da entrambi i genitori, lesione dell'interesse del fanciullo e di diritti garantiti da convenzioni internazionali - Inammissibilità della questione.

- Codice civile, artt. 250 e 449; decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, artt. 29, comma 2, e 44, comma 1; legge 19 febbraio 2004, n. 40, artt. 5 e 8.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 30 e 117, primo comma; Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, artt. 3 e 7.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

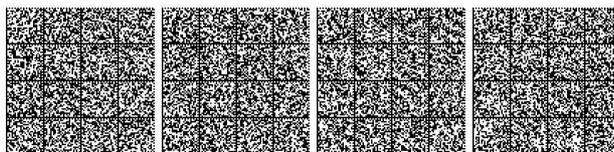
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 250 e 449 del codice civile, degli artt. 29, comma 2, e 44, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), e degli artt. 5 e 8 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), promosso dal Tribunale ordinario di Pisa, nel procedimento vertente tra D.E. R. e altri e il Sindaco del Comune di Pisa, con ordinanza del 15 marzo 2018, iscritta al n. 69 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione di D.E. R. e altra, dell'avvocato David Cerri, quale curatore speciale del minore R.G.R. R.G., nonché l'atto di intervento ad adiuvandum dell'Avvocatura per i diritti LGBTI, e gli atti di intervento ad opponendum del Centro Studi "Rosario Livatino" e della libera associazione di volontariato "Vita è";

udito nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2019 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Stefano Chinotti per l'Avvocatura per i diritti LGBTI, Simone Pillon per la libera associazione di volontariato "Vita è", Francesca Salvadorini per l'avvocato David Cerri, quale curatore speciale del minore R.G.R. R.G., e Alexander Schuster per D.E. R. e altra.



Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di un giudizio civile - nel quale una cittadina statunitense e una cittadina italiana, «in proprio e nella dichiarata qualità di genitori del figlio minore» (nato a Pontedera), lamentavano che «l'ufficiale dello stato civile del Comune di Pisa si era rifiutato di ricevere la dichiarazione di nascita espressa congiuntamente dalla ricorrente cittadina statunitense quale madre gestazionale, e dalla ricorrente cittadina italiana quale madre intenzionale, in forza del consenso alla fecondazione eterologa (avvenuta in Danimarca)» - l'adito Tribunale ordinario di Pisa, sezione civile, in composizione collegiale, ritenutane la rilevanza al fine del decidere, ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, «questione di legittimità costituzionale della norma che si desume» dagli artt. 449 del codice civile; 29, comma 2, e 44, comma 1 (omesso in dispositivo ma indicato in motivazione), del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127); 250 cod. civ.; 5 e 8 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), «nella parte in cui non consente di formare in Italia un atto di nascita in cui vengano riconosciute come genitori di un cittadino di nazionalità straniera due persone dello stesso sesso, quando la filiazione sia stabilita sulla base della legge applicabile in base all'art. 33 legge 218/95».

Il giudice *a quo* premette in fatto che, nella specie, il minore è, come la propria madre biologica, cittadino del Wisconsin, Stato per il quale «la madre intenzionale, che [...] è sposata con la madre gestazionale, e ha dato per iscritto il proprio consenso alla procreazione medicalmente assistita, è genitore del minore».

Ritiene poi, però, che la norma, che si desume dal combinato disposto delle disposizioni denunciate, impedirebbe di formare in Italia un atto di nascita che riconosca al minore la doppia genitorialità same sex, cui egli avrebbe diritto come cittadino statunitense, sulla base della legge nazionale che dovrebbe viceversa trovare applicazione anche in Italia, ex art. 33 della legge 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato).

Da qui il sospettato suo contrasto:

«1) con gli artt. 2 e 3, Cost., perché in modo irragionevole limita il diritto di persone che, in base alla legge straniera applicabile, sono legate da un rapporto di genitorialità-filiazione di vedere riconosciuta pienamente in Italia la loro formazione sociale;

2) con l'art. 3, Cost., per irragionevole discriminazione con la situazione in cui il cittadino di nazionalità straniera abbia due genitori intenzionali di sesso diverso, nel qual caso la formazione dell'atto di nascita sarebbe possibile, con ciò ponendo in essere una discriminazione basata sul sesso;

3) con gli artt. 3 e 24, Cost., perché irragionevolmente non consente al figlio di ottenere la prova precostituita della filiazione che sussiste in base alla legge straniera applicabile, in assenza di motivi di ordine pubblico internazionale che ostino alla sua applicazione in Italia;

4) con gli artt. 3 e 30, Cost., dal quale ultimo si desume il diritto del figlio di ricevere mantenimento e istruzione dai genitori (che tali siano in base alla legge applicabile al rapporto di filiazione), e quindi, prima di tutto, anche secondo un criterio di ragionevolezza, di vedere riconosciuta formalmente la filiazione;

5) con l'art. 117, [primo comma,] Cost., per contrasto con gli artt. 3 [...] e 7 [...] della Convenzione di New York del 20 novembre 1989, ratificata con legge 176/1991, in quanto non consente di garantire l'interesse superiore del fanciullo, imponendogli di non vedere formalmente riconosciuta una genitorialità che sussiste in base alla legge straniera applicabile, e ponendo ostacoli alla realizzazione della sua aspirazione a vivere con due genitori;

6) con l'art. 117, [primo comma,] Cost., in relazione all'art. 7 della Convenzione di New York del 20 novembre 1989, ratificata con legge 176/1991, in quanto non consente di vedere riconosciuta [al fanciullo] immediatamente alla nascita la sua filiazione che sussiste in base alla legge straniera applicabile».

2.- Nel giudizio innanzi a questa Corte si sono costituite le due ricorrenti nel procedimento principale.

La difesa delle quali ha preliminarmente eccepito la inammissibilità della sollevata questione.

Ciò, in primo luogo, perché, nel porla, il rimettente «muove[rebbe] da un'errata interpretazione del contesto giuridico italiano e dei principi in materia di filiazione derivata dall'applicazione di tecniche di fecondazione assistita». Principi, che - diversamente da quelli che regolano la filiazione nel peculiare e diverso contesto del matrimonio - condurrebbero necessariamente a «costituire uno stato di filiazione fra l'adulto che con le proprie decisioni ha determinato la nascita di un bambino e quest'ultimo», il quale, «in forza del consenso alle tecniche medico-riproduttive già prestate anche dalla madre intenzionale», diverrebbe «ipso iure alla nascita [...] figlio di entrambe».

In secondo luogo, e in subordine, «per errata interpretazione delle disposizioni di diritto internazionale privato» in ordine a «ciò che costituisce una norma di applicazione necessaria nel contesto dello stato civile».



«Norme di applicazione necessaria», concernenti i poteri dell'ufficiale di stato civile, sarebbero, infatti, solo quelle di carattere formale e procedurale, e cioè quelle relative alla "tipicità degli atti" che detto organo dello Stato può formare, ma non anche le norme che disciplinano il contenuto (non del pari tipico) degli atti medesimi, le quali non debbono «necessariamente rispecchiare il diritto sostanziale italiano».

La stessa difesa ha poi anche depositato memoria integrativa, nella quale sottolinea, tra l'altro, come la Corte di cassazione - in particolare con la sentenza della sezione prima del 15 giugno 2017, n. 14878, richiamata, in senso adesivo, dalle Sezioni unite nella più recente sentenza 8 maggio 2019, n. 12193 - abbia escluso la contrarietà all'ordine pubblico internazionale della trascrizione in Italia di atto di nascita straniero che menzioni due madri.

3.- Si è costituito anche il curatore speciale del minore, nominato nel giudizio *a quo*, per il quale la questione sarebbe irrilevante - «potendo il Tribunale emettere il provvedimento richiesto, con una interpretazione adeguatrice e costituzionalmente orientata dell'ordinamento e previa l'eventuale disapplicazione delle norme in apparente contrasto» - ovvero sarebbe, in subordine, fondata. Ciò che - come ulteriormente argomentato dallo stesso curatore con successiva memoria -, in caso di accesso al merito, dovrebbe comunque condurre a «dichiarare incostituzionali le disposizioni riportate nell'ordinanza di rimessione».

4.- Non si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri.

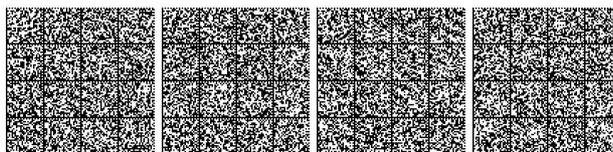
5.- Hanno, infine, spiegato intervento in questo giudizio incidentale il Centro Studi "Rosario Livatino", che ha anche depositato memoria integrativa, la libera associazione di volontariato "Vita è" e l'Avvocatura per i diritti LGBTI: per sostenere, rispettivamente, il primo, la manifesta infondatezza, la seconda, la inammissibilità o comunque la non fondatezza della questione; per rassegnare, la terza associazione, opposte conclusioni, nel senso della sua fondatezza.

Considerato in diritto

1.- Chiamato a decidere sulla legittimità, o meno, del rifiuto, opposto dall'Ufficiale di stato civile di Pisa, alla richiesta di riconoscimento congiunto di un minore nato in Italia (a Pontedera) - richiesta presentata da una coppia di donne (coniugate per effetto di matrimonio contratto negli Stati Uniti), l'una cittadina americana (del Wisconsin), quale madre gestazionale, e l'altra, cittadina italiana, quale «madre intenzionale», in forza del consenso prestato alla fecondazione eterologa (della prima) avviata in Danimarca - l'adito Tribunale ordinario di Pisa, sezione civile, in composizione collegiale, ha sollevato, con l'ordinanza di cui si è in narrativa detto, «questione di legittimità della norma che si desume» dall'art. 449 del codice civile, che prescrive che i registri dello stato civile siano tenuti «in conformità delle norme contenute nella legge sull'ordinamento dello stato civile»; dall'art. 29, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), concernente le indicazioni contenute nell'atto di nascita, fra cui le generalità dei genitori; dall'art. 44, comma 1 (omesso in dispositivo ma indicato in motivazione), dello stesso d.P.R., in tema di riconoscimento del nascituro da parte del padre; dall'art. 250 cod. civ., che, ai fini del riconoscimento del minore nato fuori dal matrimonio, fa riferimento alla «madre» e al «padre»; e dagli artt. 5 e 8 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), per i quali l'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita (d'ora in poi: *PMA*) è consentito solo a coppia maggiorenne «di sesso diverso».

Norma, quella così "desunta" dal giudice *a quo*, che dà, appunto, luogo al sospetto di illegittimità costituzionale, «nella parte in cui non consente di formare in Italia un atto di nascita in cui vengano riconosciute come genitori di un cittadino di nazionalità straniera due persone dello stesso sesso, quando la filiazione sia stabilita sulla base della legge applicabile in base all'art. 33 legge 218/95».

E ciò per contrasto, secondo il rimettente: con gli artt. 2 e 3 della Costituzione, sotto il profilo dell'illegittima restrizione del diritto - di persone che, in base alla legge straniera applicabile, sono legate da un rapporto di genitorialità/filiazione - a vedere riconosciuta in Italia la loro formazione sociale; con l'art. 3 Cost., per l'irragionevole discriminazione rispetto alla analoga situazione del cittadino straniero, figlio però di genitori di sesso diverso, che tale status potrebbe vedersi, invece, riconosciuto; con gli artt. 3 e 24 Cost., poiché la norma non consente al figlio di ottenere la prova preconstituita della filiazione, che sussiste in base alla legge straniera applicabile, in assenza di motivi ostativi di ordine pubblico internazionale; con gli artt. 3 e 30 Cost., sotto il profilo della illegittima restrizione del diritto del figlio di ricevere mantenimento e istruzione da entrambi i genitori, che siano tali secondo la sua legge nazionale; con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3 e 7 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, sotto il profilo del pregiudizio subito dall'interesse del fanciullo a veder riconosciuta anche in Italia la doppia genitorialità, sussistente secondo la sua



legge nazionale; ancora con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della medesima Convenzione, sotto il profilo della lesione del diritto a vedere immediatamente riconosciuto in Italia lo status di figlio di entrambe le madri, legittimamente acquisito sulla base della legge nazionale.

1.1.- Nel motivare la questione così sollevata il Tribunale ordinario di Pisa muove da una ferma, e sotto più profili argomentata, premessa: quella per cui nel nostro ordinamento è «allo stato escluso che genitori di un figlio possano essere due persone dello stesso sesso».

Il che, a suo avviso, non impedirebbe che un atto di nascita formato all'estero, che riconosca la filiazione con genitori dello stesso sesso, possa essere trascritto in Italia, ove se ne escluda la contrarietà con l'ordine pubblico.

Diverso - egli aggiunge - è però il caso cui l'atto di nascita debba essere "formato in Italia".

In questo caso, l'ufficiale di stato civile non potrebbe «applicare [...] disposizioni straniere», ostandovi, appunto, la norma che lo stesso Tribunale "desume" dal combinato contesto delle plurime disposizioni denunciate e che presuppone essere «di applicazione necessaria», quale norma interna che debba essere applicata nonostante il richiamo alla legge straniera, ai sensi dell'art. 17 della legge 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato).

Ciò che poi induce il rimettente a sospettare il contrasto della norma così desunta con i parametri costituzionali evocati, con riguardo ad una fattispecie - come quella sub iudice - in cui la madre biologica ed il minore sono cittadini di uno Stato (lo Stato federato degli Stati Uniti d'America del Wisconsin) per il quale «la madre intenzionale, che [...] è sposata con la madre gestazionale, e ha dato per iscritto il proprio consenso alla procreazione medicalmente assistita, è [anch'essa] genitore del minore». Per cui in base alla propria legge nazionale - che dovrebbe trovare applicazione anche in Italia, ex art. 33 della predetta legge n. 218 del 1995 - quel minore avrebbe diritto alla genitorialità delle due donne che hanno consensualmente avviato e portato a compimento il progetto di fecondazione eterologa che ha dato luogo alla sua nascita.

2.- Preliminarmente va confermata l'allegata ordinanza, pronunciata in udienza, con la quale è stata esclusa l'ammissibilità degli interventi del Centro Studi "Rosario Livatino", della libera associazione di volontariato "Vita è" e dell'Avvocatura per i diritti LGBTI.

3.- In via ancora preliminare vanno esaminate le eccezioni di inammissibilità - ostantive, in tesi, all'esame del merito della questione - rispettivamente formulate dalle due ricorrenti nel procedimento principale e dall'ivi nominato curatore speciale del minore.

3.1.- Precede, sul piano logico, l'eccezione con cui la difesa delle suddette ricorrenti sostiene l'erroneità della interpretazione da cui muove il rimettente, relativamente al «contesto giuridico italiano e [ai] principi in materia di filiazione derivata dall'applicazione di tecniche di fecondazione assistita».

Non pertinentemente - sostiene detta difesa - il Tribunale pisano avrebbe richiamato le disposizioni codicistiche che disciplinano la filiazione nell'ambito del matrimonio, poiché sarebbe solo in quello specifico contesto che i figli non possono che avere un «padre» e una «madre», mentre non sarebbe possibile «[senza] compiere una petizione di principio dedurre [...] che ogni figlio [comunque nato] debba avere un padre e una madre [...]». Atteso che «[i]l matrimonio senz'altro mantiene delle peculiarità quanto alle regole di accesso alla genitorialità [...]. Tuttavia non ne mantiene più il monopolio».

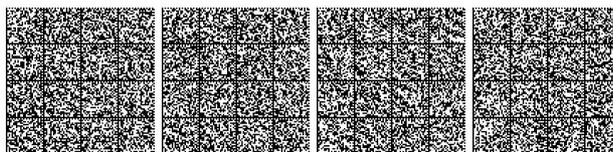
Con riguardo alle nuove tecniche procreative l'ordinamento italiano imporrebbe, infatti, «un chiaro principio di responsabilità genitoriale, che dipende dalla sostanza (la responsabilità di determinare con la propria volontà la generazione di una vita, senza possibilità di respiscenza) e non dalla forma».

In applicazione di un tale principio il rimettente avrebbe dovuto direttamente riconoscere che il diritto interno non impedisce la dichiarazione di nascita espressa congiuntamente dalle due donne, che a torto, dunque, l'ufficiale di stato civile avrebbe rifiutato di accogliere. Dal che l'irrelevanza della questione sollevata.

3.1.1.- L'eccezione non è fondata.

È pur vero che la genitorialità del nato a seguito del ricorso a tecniche di PMA è legata anche al "consenso" pre-stato, e alla "responsabilità" conseguentemente assunta, da entrambi i soggetti che hanno deciso di accedere ad una tale tecnica procreativa.

Tanto, infatti, si desume sia dall'art. 8 della legge n. 40 del 2004 - per cui, appunto, i nati a seguito di un percorso di fecondazione medicalmente assistita hanno lo status di «figli nati nel matrimonio» o di «figli riconosciuti» della coppia che questo percorso ha avviato - sia dal successivo art. 9 della stessa legge che, con riguardo alla fecondazione di tipo eterologo, coerentemente stabilisce che il «coniuge o il convivente» (della madre naturale), pur in assenza di un suo apporto biologico, non possa, comunque, poi esercitare l'azione di disconoscimento della paternità né l'impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità.



Ma tutto ciò sempreché quelle coinvolte nel progetto di genitorialità così condiviso siano coppie «di sesso diverso». Per quanto espressamente disposto dall'art. 5 della predetta legge n. 40 del 2004, le coppie dello stesso sesso non possono accedere alle tecniche di PMA.

Con la recente sentenza n. 221 del 2019, questa Corte - nel respingere le censure di illegittimità costituzionale rivolte al predetto art. 5 e all'art. 12, commi 2, 9 e 10, nonché gli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge n. 40 del 2004, per asserito contrasto con i parametri di cui agli artt. 2, 3, 11, 31, secondo comma, 32, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e con altre disposizioni sovranazionali - ha, tra l'altro, affermato che «[l]'esclusione dalla PMA delle coppie formate da due donne non è [...] fonte di alcuna distonia e neppure di una discriminazione basata sull'orientamento sessuale». Ha, inoltre, ricordato come in questo senso si sia espressa la Corte europea dei diritti dell'uomo, per la quale una legge nazionale che riservi il ricorso all'inseminazione artificiale a coppie eterosessuali sterili, attribuendole una finalità terapeutica, non può essere considerata fonte di una ingiustificata disparità di trattamento nei confronti delle coppie omosessuali, rilevante agli effetti degli artt. 8 e 14 CEDU: ciò proprio perché la situazione delle seconde non è paragonabile a quella delle prime (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 15 marzo 2012, Gas e Dubois contro Francia).

Ha, conclusivamente, quindi, considerato come la scelta espressa dal legislatore del 2004 si riveli «non eccedente il margine di discrezionalità del quale il legislatore fruisce in subiecta materia, pur rimanendo quest'ultima aperta a soluzioni di segno diverso, in parallelo all'evolversi dell'apprezzamento sociale della fenomenologia considerata».

Ad opposte conclusioni neppure può poi condurre la successiva legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), che - pur riconoscendo la dignità sociale e giuridica delle coppie formate da persone dello stesso sesso - non consente, comunque, la filiazione, sia adottiva che per fecondazione assistita, in loro favore.

Dal rinvio che il comma 20 dell'art. 1 di detta legge opera alle disposizioni sul matrimonio (cosiddetta clausola di salvaguardia) restano, infatti, escluse, perché non richiamate, quelle, appunto, che regolano la paternità, la maternità e l'adozione legittimante.

Resiste, dunque, a censura l'affermazione, assunta in premessa dal Tribunale pisano, che «allo stato», nel nostro ordinamento, è «escluso che genitori di un figlio possano essere due persone dello stesso sesso».

3.2.- Sotto altro subordinato profilo, la stessa difesa delle ricorrenti sostiene che il Tribunale ordinario di Pisa - nel ritenere che all'ufficiale di stato civile, che forma un atto di nascita, sia preclusa la possibilità di applicare leggi di altro Stato - sia incorso in una «errata interpretazione della interazione delle norme internazionalprivatistiche con quelle sostanziali che reggono l'ordinamento dello stato civile».

«Il vulnus dell'interpretazione proposta dal giudice rimettente risiede[rebbe] nella ricostruzione non condivisibile di ciò che costituisce una norma di applicazione necessaria». Tale infatti sarebbe quella che definisce la tipologia degli atti che l'ufficiale di stato civile può compiere, e la procedura correlativa, mentre, quanto al contenuto dell'atto, questo dipenderebbe da norme sostanziali, anche di provenienza straniera, quando ne ricorrano i presupposti secondo le norme di diritto internazionale privato.

3.2.1.- Questa seconda eccezione - sostanzialmente replicata anche dal curatore speciale del minore - resta assorbita, poiché, con riguardo al rapporto tra norma interna e norma di diritto internazionale privato, sussistono motivi di inammissibilità che attengono alla stessa individuazione dell'oggetto della questione, prima ancora che ad una erroneità delle sue premesse interpretative.

Il collegio rimettente, pur, infatti, ritiene che «alla luce del diritto vivente [...], si deve escludere che l'applicazione della legge del Wisconsin sia contraria all'ordine pubblico internazionale».

Afferma anche che «il giudizio sulla contrarietà all'ordine pubblico della legge straniera non è diverso a seconda che si tratti di recepire un atto straniero, o di fare diretta applicazione della legge straniera».

Ma dalle plurime disposizioni (di fonte anche meramente regolamentare), che elenca in dispositivo, desume poi - come detto - una «norma di applicazione necessaria» che impedirebbe che, nell'atto di nascita di un minore in Italia, possa farsi applicazione di una legge straniera, ancorché legge nazionale del minore stesso.

«Norme di applicazione necessaria», per testuale definizione dell'art. 17 della legge n. 218 del 1995, sono appunto le «norme italiane che, in considerazione del loro oggetto e del loro scopo, debbono essere applicate nonostante il richiamo alla legge straniera».



Il Tribunale ordinario di Pisa non chiarisce, però, se la “norma desunta” - della quale auspica la caducazione, «nella parte in cui non consente di formare in Italia un atto di nascita in cui vengano riconosciute come genitori di un cittadino di nazionalità straniera due persone dello stesso sesso, quando la filiazione sia stabilita sulla base della legge applicabile in base all’art. 33 legge 218/95» - sia: (a) la stessa norma interna sulla eterogenitorialità, di cui egli presupponga, e chieda a questa Corte di rimuovere, la necessaria applicabilità in sede di formazione (ma non anche, peraltro, di trascrizione) dell’atto di nascita di un minore cittadino straniero; ovvero (b) una norma sulla “azione amministrativa”, regolatrice dell’attività dell’ufficiale di stato civile, che gli impedirebbe di formare l’atto di nascita di un minore straniero in cui si riconosca al medesimo uno status previsto dalla sua legge nazionale, ma non da quella italiana.

A rendere non superabile tale irrisolta alternatività dell’oggetto della questione sta poi il fatto che il rimettente si limita a denunciare il solo frammento - ritenuto in contrasto con i parametri evocati - di una norma virtuale che, però, non indica nella sua interezza e che potrebbe, nella sua parte residua, essere appunto egualmente ricondotta sia all’una che all’altra delle due ipotesi normative sopra considerate.

Mentre, per di più, le disposizioni, maggiormente attinenti al tema dell’incidente di costituzionalità, con le quali il legislatore ha individuato le norme di applicazione necessaria nella specifica materia della filiazione (artt. 33, comma 4, e 36-*bis* della legge n. 218 del 1995), non sono prese in esame dal giudice *a quo*.

Da qui appunto l’inammissibilità della questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della «norma che si desume» dagli artt. 250 e 449 del codice civile; 29, comma 2, e 44, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell’ordinamento dello stato civile, a norma dell’articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127); 5 e 8 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), per contrasto con gli artt. 2, 3, 24, 30 e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione agli artt. 3 e 7 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, sollevata dal Tribunale ordinario di Pisa, con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

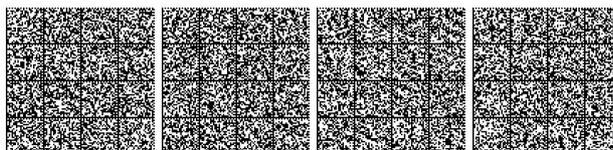
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 novembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ALLEGATO:
Ordinanza letta all'udienza del 9 ottobre 2019

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale introdotto dal Tribunale ordinario di Pisa, sezione civile, in composizione collegiale, con ordinanza del 15 marzo 2018 (r. ord. n. 69 del 2018), avente ad oggetto la norma risultante dal combinato disposto degli artt. 250 e 449 del codice civile, 29, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), 5 e 8 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), nella parte in cui non consente di formare in Italia un atto di nascita in cui vengano riconosciute come genitrici di un cittadino di nazionalità straniera due persone dello stesso sesso, quando la filiazione sia stabilita in base alla legge applicabile ai sensi dell'art. 33 della legge 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato).

Rilevato che sono intervenuti nel giudizio davanti a questa Corte, con separati atti ad opponendum, depositati il 28 maggio 2018 e il 29 maggio 2018, il Centro Studi "Rosario Livatino" e la libera associazione di volontariato "Vita è" e, con atto ad adiuvandum, depositato il 29 maggio 2018, l'Avvocatura per i diritti LGBTI, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*.

Considerato che i detti soggetti non sono stati parti nel giudizio *a quo*;

che la costante giurisprudenza di questa Corte (tra le tante, sentenze n. 13 del 2019, n. 217 e n. 180 del 2018; ordinanze allegate alle sentenze n. 141 del 2019, n. 194 del 2018, n. 29 del 2017, n. 286, n. 243 e n. 84 del 2016) è nel senso che la partecipazione al giudizio di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale);

che a tale disciplina è possibile derogare - senza venire in contrasto con il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità - soltanto a favore di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura;

che, pertanto, l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente non deve derivare, come per tutte le altre situazioni sostanziali governate dalla legge denunciata, dalla pronuncia della Corte sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma dall'immediato effetto che tale pronuncia produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio principale;

che nel presente giudizio il Centro Studi "Rosario Livatino", la libera associazione di volontariato "Vita è" e l'Avvocatura per i diritti LGBTI non sono titolari di interessi direttamente riconducibili all'oggetto del giudizio stesso, sebbene di meri indiretti, e più generali, interessi, connessi ai loro scopi statutari;

che, pertanto, gli interventi delle suddette associazioni devono essere dichiarati inammissibili.

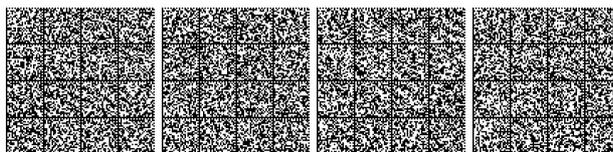
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi del Centro Studi "Rosario Livatino", della libera associazione di volontariato "Vita è" e dell'Avvocatura per i diritti LGBTI.

F.to Giorgio Lattanzi, *Presidente*

T_190237



N. 238

Ordinanza 25 settembre - 15 novembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Provvedimento di archiviazione per particolare tenuità del fatto - Iscrivibilità nel casellario giudiziale e impugnabilità - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e violazione dei principi della ragionevole durata del processo e dell'obbligatorietà dell'azione penale - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Codice di procedura penale, artt. 410-*bis* e 411, comma 1-*bis*.
- Costituzione, artt. 3, 111, secondo comma, e 112.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 410-*bis* e 411, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Nuoro nel procedimento penale a carico di F. P., con ordinanza del 20 marzo 2018, iscritta al n. 130 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2018.

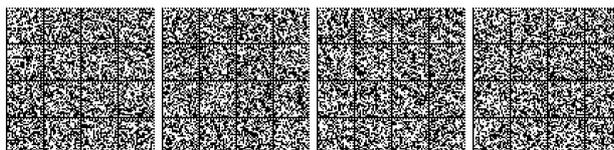
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 25 settembre 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò.

Ritenuto che il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Nuoro, con ordinanza del 20 marzo 2018, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 111, secondo comma, e 112 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 410-*bis* e 411, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevedono l'impugnabilità della ordinanza di archiviazione», e, in via subordinata, dell'art. 411, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., «per contrasto con l'art. 3 della Costituzione», nella parte in cui tale comma introduce una disciplina irragionevolmente differenziata per la richiesta di archiviazione per particolare tenuità del fatto rispetto alla richiesta di archiviazione ordinaria;

che il giudice rimettente premette di essere chiamato a pronunciarsi sulla richiesta di archiviazione per particolare tenuità del fatto formulata dal pubblico ministero in un procedimento penale nei confronti di un soggetto indagato per i delitti di resistenza e oltraggio a pubblico ufficiale, richiesta cui lo stesso indagato, ricevuta la relativa notifica ai sensi dell'art. 411, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., non si è opposto;

che il giudice *a quo* ha ritenuto, d'ufficio, rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità degli artt. 410-*bis* e 411, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., come sopra formulate;



che la rilevanza delle questioni risiederebbe, secondo il rimettente, nel fatto che, una volta disposta l'archiviazione, egli dovrebbe decidere se di questo provvedimento «debba essere ordinata a cura di questo giudice l'iscrizione [nel casellario giudiziale] oppure no»;

che, quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente osserva anzitutto che dalla iscrizione del provvedimento di archiviazione per tenuità del fatto deriverebbero effetti significativi per l'interessato, primo fra tutti quello di precludere eventuali ulteriori concessioni dello stesso beneficio della non punibilità per tenuità del fatto, ai sensi dell'art. 131-*bis*, terzo comma, del codice penale, nonché, in generale, quelli potenzialmente derivanti dall'iscrizione di un precedente fatto di reato, seppur tenue: ad esempio, allorché un giudice debba valutare la sospensione condizionale della pena in caso di successiva condanna, ovvero debba decidere se sussistano esigenze cautelari nell'ipotesi in cui nei suoi confronti sia richiesta una misura cautelare in relazione a un eventuale nuovo procedimento penale;

che il giudice *a quo* afferma di non condividere l'orientamento della Corte di cassazione (sezione terza penale, sentenza 26 gennaio-20 giugno 2017, n. 30685), secondo cui il provvedimento di archiviazione per tenuità del fatto non sarebbe iscrivibile nel casellario giudiziale, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera *f*), del d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di casellario giudiziale europeo, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti. (Testo *A*)», dal momento che tale disposizione contemplerebbe l'iscrizione dei soli provvedimenti definitivi, mentre il provvedimento di archiviazione in parola - sempre ad avviso della Corte di cassazione - non potrebbe essere oggetto di ricorso per cassazione, se non per far valere uno dei vizi di nullità di cui all'art. 127, comma 5, cod. proc. pen., richiamato dal previgente art. 409, comma 6, cod. proc. pen. (e, oggi, dall'art. 410-*bis*), in assenza di ogni potenziale lesività per l'interessato;

che tale orientamento della Corte di Cassazione, ad avviso del rimettente, frustrerebbe gli obiettivi della riforma legislativa con cui si è introdotto il nuovo istituto della non punibilità per particolare tenuità del fatto ex art. 131-*bis* cod. pen. - inserito dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo del 16 marzo 2015, n. 28, recante «Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *m*), della legge 28 aprile 2014, n. 67» - posto che l'impossibilità di iscrivere i provvedimenti di archiviazione in questione, rendendo di fatto impossibile conservare memoria degli eventuali precedenti reati ritenuti non punibili ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen. e precludendo così la verificabilità del requisito della occasionalità del fatto di lieve entità, imporrebbe «la necessità dell'esercizio della azione penale al solo fine di ottenere un provvedimento di assoluzione [per lieve tenuità del fatto] iscrivibile nel certificato del casellario»;

che da ciò deriverebbe, secondo il giudice *a quo*, l'irragionevolezza intrinseca della disciplina processuale dell'istituto della non punibilità per particolare tenuità del fatto, così come la violazione del principio di ragionevole durata del processo, ai sensi dell'art. 111, secondo comma, secondo periodo, Cost., nonché l'ulteriore violazione dell'art. 112 Cost. in ragione della disparità di trattamento che verrebbe a determinarsi in seguito alla scelta discrezionale del pubblico ministero se esercitare o meno l'azione penale;

che le censure appena illustrate non avrebbero ragion d'essere, sempre ad avviso del rimettente, laddove si ritenesse - contrariamente a quanto affermato dalla Corte di cassazione - che i provvedimenti di archiviazione per particolare tenuità del fatto debbano essere iscritti nel casellario giudiziale;

che una tale soluzione tuttavia, come già riconosciuto dalla Corte di cassazione nella sentenza poc'anzi citata, determinerebbe essa stessa una situazione di contrarietà agli artt. 3 e 24 Cost., nonché all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 2, paragrafo 1, del Protocollo n. 7 alla CEDU, adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo con la legge 9 aprile 1990, n. 98;

che, in conclusione, i vizi di incostituzionalità che affliggerebbero la vigente normativa potrebbero essere superati, nella prospettiva del giudice *a quo*, soltanto attraverso una pronuncia di questa Corte che sancisca, da un lato, l'iscrivibilità del provvedimento di archiviazione per particolare tenuità del fatto e, dall'altro, l'impugnabilità di tale provvedimento;



che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità della questione sollevata in via principale, in quanto irrilevante, posto che il giudice *a quo* non deve fare applicazione dell'art. 410-bis cod. proc. pen., e per l'infondatezza della questione sollevata in via subordinata sull'art. 411, comma 1-bis, cod. proc. pen., posto che risulta ragionevole la «scelta legislativa di consentire all'indagato ed alla persona offesa di far valere le proprie ragioni proponendo opposizione alla richiesta di archiviazione per particolare tenuità del fatto».

Considerato che l'ordinanza del giudice rimettente si appunta, innanzitutto, sulle plurime conseguenze irragionevoli, e comunque contrarie agli artt. 111, secondo comma, e 112 della Costituzione, che deriverebbero dalla mancata iscrizione nel casellario giudiziale dei provvedimenti di archiviazione che dichiarano la non punibilità per particolare tenuità del fatto, in forza dell'interpretazione, non condivisa dal rimettente, dell'art. 3, comma 1, lettera *f*), del d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di casellario giudiziale europeo, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti. (Testo *A*)», fornita dalla Corte di cassazione, sezione terza penale, nella sentenza 26 gennaio-20 giugno 2017, n. 30685, interpretazione - peraltro - superata dalla successiva sentenza delle sezioni unite penali 30 maggio-24 settembre 2019, n. 38954, depositata nelle more del presente incidente di costituzionalità, che ha ritenuto invece che il provvedimento di archiviazione per particolare tenuità del fatto debba essere iscritto nel casellario giudiziale;

che il rimettente, anziché formulare questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *f*), del t.u. casellario giudiziale, nella parte in cui non prevede l'obbligo di iscrizione dei provvedimenti di archiviazione per particolare tenuità del fatto, censura gli artt. 410-bis e 411, comma 1-bis, del codice di procedura penale, che - tuttavia - nulla dispongono in merito all'iscrizione del provvedimento di archiviazione nel casellario giudiziale, con conseguente manifesta inammissibilità per aberratio ictus del primo gruppo di questioni, aventi per presupposto il divieto di iscrizione al casellario giudiziale dei provvedimenti in questione;

che, inoltre, le ulteriori questioni sollevate sugli artt. 410-bis e 411, comma 1-bis, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedono l'impugnabilità dell'ordinanza di archiviazione, sono manifestamente irrilevanti, posto che il giudice *a quo* deve unicamente decidere sulla richiesta di archiviazione formulata dal pubblico ministero, sicché le questioni relative all'impugnabilità del provvedimento di archiviazione risultano meramente prospettiche ed eventuali.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 410-bis e 411, comma 1-bis, del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 111, secondo comma, e 112 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Nuoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

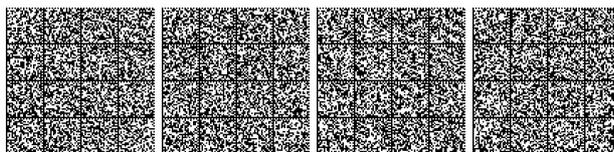
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 novembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 239

Sentenza 25 settembre - 18 novembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Militari - Revisione dei ruoli delle Forze di polizia in attuazione della “riforma Madia” - Modifica della carriera degli ispettori dell’Arma dei carabinieri - Regime transitorio dell’avanzamento ai gradi di maresciallo maggiore e di luogotenente - Riferimento esclusivamente all’anzianità posseduta alla data del 1° gennaio 2017 - Denunciato contrasto con il criterio direttivo della legge di delegazione che impone di tenere conto del merito e delle professionalità - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, artt. 2252, commi 1 e 2, e 2253-*bis*, commi 1 e 3, il primo sostituito e il secondo introdotto dall’art. 30, comma 1, lettere *i*) ed *m*), del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95.
- Costituzione, art. 76.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

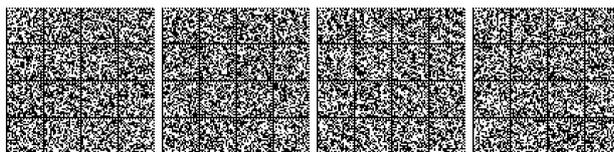
SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2252, commi 1 e 2, e 2253-*bis*, commi 1 e 3, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell’ordinamento militare), come, rispettivamente, sostituito e introdotto dall’art. 30, comma 1, lettere *i*) ed *m*), del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell’articolo 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», promossi con ordinanze del 5 marzo e del 31 luglio 2018 dal Tribunale amministrativo regionale della Valle D’Aosta e dal Tribunale amministrativo regionale della Campania, sesta sezione, rispettivamente iscritte ai numeri 97 e 161 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 27 e 46, prima serie speciale, dell’anno 2018.

Visti gli atti di costituzione di Roberto Spinardi e di Claudio Di Fratta, l’atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri nonché quello, fuori termine, del Coordinamento di associazioni per la tutela dell’ambiente e dei diritti di utenti e consumatori (CODACONS) e altri;

udito nell’udienza pubblica del 25 settembre 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l’avvocato Cristina Adducci per il CODACONS e altri, l’avvocato Francesco Castiello per Roberto Spinardi, l’avvocato Alfredo Caggiula per Claudio Di Fratta, l’avvocato dello Stato Gesualdo d’Elia per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 5 marzo 2018, iscritta al n. 97 del reg. ord. 2018, il Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta ha sollevato questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 2252, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare) - come sostituito dall'art. 30, comma 1, lettera *i*), del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche» - e dell'art. 2253-*bis*, commi 1 e 3, del medesimo d.lgs. - introdotto dall'art. 30, comma 1, lettera *m*), del d.lgs. n. 95 del 2017 - in riferimento all'art. 76 della Costituzione e in relazione all'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

L'art. 2252, comma 1, come sostituito, prevede che «[i] marescialli aiutanti sostituti ufficiali di pubblica sicurezza in servizio al 1° gennaio 2017 sono iscritti in ruolo con il grado di maresciallo maggiore mantenendo l'anzianità di servizio e di grado»; l'art. 2253-*bis* dispone che «[i] marescialli aiutanti luogotenenti in servizio al 1° gennaio 2017 sono iscritti in ruolo con il grado di luogotenente mantenendo l'anzianità di servizio e con anzianità di grado corrispondente all'anzianità nella qualifica» (comma 1) e che «[i] marescialli aiutanti iscritti nella graduatoria di merito per il conferimento della qualifica di luogotenente del 31 dicembre 2016 e non promossi, nonché i marescialli aiutanti che al 1° gennaio 2017 hanno un periodo di permanenza minima nel grado uguale o superiore a quanto previsto dall'articolo 1293, comma 1, lettera *b*), sono inclusi in un'aliquota straordinaria formata al 1° gennaio 2017 e valutati secondo quanto previsto dall'articolo 1295-*bis*, comma 4» (comma 3).

Le norme, censurate in combinato disposto, dettano il regime transitorio dell'avanzamento ai gradi di maresciallo maggiore e di luogotenente; regime correlato alla modifica della carriera degli ispettori dell'Arma dei carabinieri, prima articolata in quattro gradi - maresciallo, maresciallo ordinario, maresciallo capo e maresciallo aiutante sostituto ufficiale di pubblica sicurezza (MASUPS) - e una qualifica (quella di luogotenente, attribuibile al MASUPS) e ora, successivamente alla novella dell'art. 1291 del d.lgs. n. 66 del 2010 a opera dell'art. 15, comma 1, lettera *a*), numeri 1.1. 1.2. e 2, del d.lgs. n. 95 del 2017, in cinque gradi - maresciallo, maresciallo ordinario, maresciallo capo, maresciallo maggiore e luogotenente - e una qualifica (quella di carica speciale, attribuibile al luogotenente).

Il rimettente riferisce di essere stato adito in sede di impugnazione del provvedimento - censurato unicamente in ragione della pretesa illegittimità costituzionale delle norme di cui sarebbe applicativo - con cui al ricorrente è stato attribuito il grado di maresciallo maggiore a fronte di quello di MASUPS (con un'anzianità inferiore a otto anni alla data del 1° gennaio 2017) precedentemente rivestito.

Ritenuta la propria competenza per territorio, trattandosi di un atto plurimo, ed esclusa la rilevanza o la non manifesta infondatezza delle altre questioni di legittimità costituzionale dedotte dal ricorrente in riferimento a parametri ulteriori rispetto all'art. 76 Cost., il giudice *a quo* ritiene che effettivamente l'attribuzione del grado di maresciallo maggiore al ricorrente sia avvenuta in virtù del regime transitorio precedentemente descritto, necessario a redistribuire gli ispettori dell'Arma dei carabinieri nei cinque gradi, a fronte dei quattro precedentemente previsti, in cui attualmente si articola la loro carriera.

A suo avviso, l'attribuzione a chi aveva il grado di MASUPS di quello di maresciallo maggiore o di luogotenente solo in ragione dell'anzianità maturata alla data del 1° gennaio 2017 (inferiore o meno a otto anni) darebbe luogo a un automatismo incompatibile con il criterio direttivo di cui all'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge n. 124 del 2015, che imponeva di tener conto di merito e professionalità, criteri direttivi completamente obliterati per la mancata previsione, già in via transitoria, di un meccanismo che consentisse ai MASUPS di accedere al grado apicale di luogotenente indipendentemente dall'anzianità posseduta, cui al più riconoscere rilievo non esclusivo. Di qui la violazione dell'art. 76 Cost.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza della questione sollevata.

A suo avviso, anzitutto, difetterebbe il requisito della rilevanza, atteso che il rimettente ometterebbe di indicare i requisiti di merito e di professionalità vantati dal ricorrente, che gli consentirebbero di trarre vantaggio dalla declaratoria di incostituzionalità della normativa censurata.

In secondo luogo, il giudice *a quo* non avrebbe adeguatamente spiegato in che modo il legislatore delegato avrebbe eluso o contraddetto le prescrizioni della delega.

Infine, sarebbe invocata una pronuncia di tipo additivo senza indicare il contenuto che essa dovrebbe assumere.

Nel merito, la questione non sarebbe fondata.



In primo luogo, i criteri direttivi evocati dal rimettente afferirebbero alla disciplina «a regime» e non a quella transitoria, cui ascrivere le disposizioni censurate.

Inoltre, nel sollevare la questione il rimettente avrebbe omissis di considerare che la normativa precedentemente vigente improntava comunque l'intera progressione in carriera del personale militare, compresi gli ispettori dell'Arma dei carabinieri, alla valorizzazione del merito dimostrato e della professionalità acquisita nel tempo, onde l'impraticabilità di un'ulteriore valutazione in occasione del transito dal vecchio al nuovo regime, evidentemente superflua.

3.- Si è costituito il ricorrente nel giudizio principale, chiedendo l'accoglimento della questione sollevata dal TAR Valle d'Aosta - stante l'eccessivo e irragionevole rilievo attribuito all'anzianità a discapito di merito e professionalità, diversamente da quanto previsto dalla legge di delega - anche per «la violazione del principio [di] affidamento in relazione agli artt. 3 e 97 Cost.».

Con memoria depositata in prossimità dell'udienza il ricorrente ribadisce quanto precedentemente sostenuto, replicando altresì alle difese svolte dal Presidente del Consiglio dei ministri nell'atto di intervento.

4.- Con atto depositato il 2 agosto 2019 sono intervenuti tardivamente in giudizio il Coordinamento di associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti di utenti e consumatori (CODACONS), nonché sessantuno sottufficiali con il grado di maresciallo maggiore in virtù della normativa censurata, i quali hanno proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica onde ottenere l'annullamento degli atti applicativi della stessa, giudizio sospeso in attesa della definizione della questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Valle d'Aosta.

Oltre ad argomentare in merito alla loro legittimazione, gli intervenienti assumono che il dedotto combinato disposto degli artt. 2252, comma 1, e 2253-bis, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 66 del 2010 contrasti con l'art. 76 Cost., nonché con gli artt. 3 (sotto i profili della ragionevolezza e della tutela del legittimo affidamento), 35, 36, 97 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848; all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, nonché agli artt. 15 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

5.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza il Presidente del Consiglio dei ministri, oltre a ribadire le difese già svolte, deduce l'inammissibilità dell'intervento spiegato, asserendone l'intempestività ed evidenziando il difetto di legittimazione in capo agli intervenienti e l'evocazione di parametri ulteriori rispetto a quelli indicati nell'ordinanza di rimessione.

6.- Con ordinanza del 31 luglio 2018, iscritta al n. 161 del reg. ord. 2018, il Tribunale amministrativo regionale della Campania, sezione sesta, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2252, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010, come sostituito dall'art. 30, comma 1, lettera i), del d.lgs. n. 95 del 2017, in riferimento all'art. 76 Cost. e in relazione all'art. 8, comma 1, lettera a), della legge n. 124 del 2015.

La disposizione censurata prevede che «[i] marescialli capo dell'Arma dei carabinieri iscritti nel quadro di avanzamento al 31 dicembre 2016 e non promossi, in deroga alle disposizioni sull'avanzamento del personale del ruolo ispettori dell'Arma dei carabinieri, sono promossi nell'ordine del proprio ruolo al grado superiore con le seguenti modalità: a) il primo terzo, con decorrenza 1° gennaio 2017, prendendo posto in ruolo dopo i parigrado promossi con l'aliquota formata al 31 dicembre 2016; b) il secondo terzo, con decorrenza 1° aprile 2017; c) il restante terzo, con decorrenza 1° luglio 2017».

Essa, sempre in correlazione alla modifica della carriera degli ispettori dell'Arma dei carabinieri, attualmente articolata in cinque gradi e una qualifica a fronte dei precedenti quattro gradi e una qualifica, detta il regime transitorio dell'avanzamento al grado di maresciallo maggiore di chi rivestiva al 31 dicembre 2016 il grado di maresciallo capo dell'Arma dei carabinieri da oltre otto anni senza essere stato promosso.

Il rimettente riferisce di essere stato adito in sede di impugnazione del provvedimento con cui ai due ricorrenti nel giudizio principale è stato attribuito, con decorrenza dal 1° aprile 2017, il grado di maresciallo maggiore a fronte di quello, precedentemente rivestito, di maresciallo capo con un'anzianità ben superiore agli otto anni previsti per poter ambire alla promozione al grado apicale, mai intervenuta.

Esclusa la rilevanza o la non manifesta infondatezza delle altre questioni di legittimità costituzionale dedotte dai ricorrenti in riferimento a parametri ulteriori rispetto all'art. 76 Cost., il giudice *a quo* ritiene che effettivamente l'attribuzione agli stessi del grado di maresciallo maggiore sia avvenuta in virtù del regime transitorio precedentemente descritto, necessario a ridistribuire gli ispettori dell'Arma dei carabinieri nei cinque gradi in cui attualmente si articola la loro carriera.



A suo avviso, l'attribuzione a chi aveva il grado di maresciallo capo "anziano" (ossia, con oltre otto anni di permanenza nel grado senza essere promosso) di quello di maresciallo maggiore violerebbe il criterio direttivo di cui all'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge n. 124 del 2015, che imponeva di tener conto di merito e professionalità, sacrificati dalla mancata previsione di un accesso diretto o, comunque, di un meccanismo che consentisse di valorizzare l'anzianità relativa maturata, la quale, peraltro, risultando azzerata nel nuovo grado, esporrebbe al rischio di superamento a opera di altri militari nell'accesso a quello, attualmente apicale, di luogotenente. Di qui la violazione dell'art. 76 Cost.

7.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza della questione sollevata.

A suo avviso, anzitutto, difetterebbe il requisito della rilevanza, atteso che il rimettente ometterebbe di indicare i requisiti di merito e di professionalità vantati dai ricorrenti, che consentirebbero loro di trarre vantaggio dalla declaratoria di incostituzionalità della normativa censurata.

In secondo luogo, il giudice *a quo* non avrebbe adeguatamente spiegato in che modo il legislatore delegato avrebbe eluso o contraddetto le prescrizioni della delega, tanto più che le censure si incentrerebbero esclusivamente sulla mancata considerazione dell'anzianità maturata nel grado di provenienza e non del merito e delle professionalità.

Infine, sarebbe invocata una pronuncia di tipo additivo senza indicare il contenuto che essa dovrebbe assumere.

Nel merito, la questione non sarebbe fondata.

Anzitutto, i criteri direttivi evocati dal rimettente afferirebbero alla disciplina «a regime» e non a quella transitoria, cui ascrivere le disposizioni censurate.

In secondo luogo, nel sollevare la questione il rimettente avrebbe omissso di considerare che la normativa precedentemente vigente improntava comunque l'intera progressione in carriera del personale militare, compresi gli ispettori dell'Arma dei carabinieri, alla valorizzazione del merito dimostrato e della professionalità acquisita nel tempo, onde l'impraticabilità di un'ulteriore valutazione in occasione del transito dal vecchio al nuovo regime, considerato altresì che l'avanzamento al grado di luogotenente è previsto debba avvenire «a scelta» e, dunque, non in considerazione della mera anzianità.

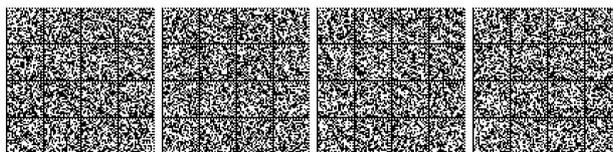
Peraltro, la previsione di un avanzamento «per scaglioni» impedirebbe ogni sconvolgimento dell'ordine di ruolo, rendendo impossibile che si verificino scavalcamenti a opera di soggetti in possesso di una minore anzianità di servizio.

8.- Si è costituito in giudizio uno dei ricorrenti davanti al TAR Campania, chiedendo l'accoglimento della questione sollevata, evidenziando come, da un lato, la promozione riconosciuta sia solo formale, non trattandosi di grado apicale così come tale non era quello di provenienza, e, dall'altro, essa sia addirittura pregiudizievole rispetto al regime precedente, costringendo a un'attesa di almeno otto anni prima di poter nuovamente accedere alla procedura di avanzamento al grado apicale, potenzialmente precluso in via definitiva per ragioni anagrafiche, senza margine di utilità per la categoria di appartenenza e in totale spregio dei criteri meritocratici di cui alla delega, violata anche sotto l'ulteriore profilo del mancato perseguimento delle finalità di «tutela economica, pensionistica e previdenziale», incompatibili con il regime censurato.

9.- In prossimità dell'udienza il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria illustrativa, in sostanza ribadendo le difese svolte in precedenza.

Considerato in diritto

1.- Con la prima delle ordinanze indicate in epigrafe, il Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta ha sollevato questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 2252, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare) - come sostituito dall'art. 30, comma 1, lettera *i*), del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche» - e dell'art. 2253-*bis*, commi 1 e 3, del medesimo d.lgs. - introdotto dall'art. 30, comma 1, lettera *m*), del d.lgs. n. 95 del 2017 - in riferimento all'art. 76 della Costituzione e in relazione all'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).



L'art. 2252, comma 1, come sostituito, prevede che «[i] marescialli aiutanti sostituti ufficiali di pubblica sicurezza in servizio al 1° gennaio 2017 sono iscritti in ruolo con il grado di maresciallo maggiore mantenendo l'anzianità di servizio e di grado»; l'art. 2253-*bis* dispone che «[i] marescialli aiutanti luogotenenti in servizio al 1° gennaio 2017 sono iscritti in ruolo con il grado di luogotenente mantenendo l'anzianità di servizio e con anzianità di grado corrispondente all'anzianità nella qualifica» (comma 1) e che «[i] marescialli aiutanti iscritti nella graduatoria di merito per il conferimento della qualifica di luogotenente del 31 dicembre 2016 e non promossi, nonché i marescialli aiutanti che al 1° gennaio 2017 hanno un periodo di permanenza minima nel grado uguale o superiore a quanto previsto dall'articolo 1293, comma 1, lettera *b*), sono inclusi in un'aliquota straordinaria formata al 1° gennaio 2017 e valutati secondo quanto previsto dall'articolo 1295-*bis*, comma 4» (comma 3).

Con la seconda delle ordinanze indicate in epigrafe, il Tribunale amministrativo regionale della Campania, sezione sesta, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2252, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010, come sostituito dall'art. 30, comma 1, lettera *i*), del d.lgs. n. 95 del 2017, in riferimento all'art. 76 Cost. e in relazione all'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge n. 124 del 2015.

La disposizione censurata prevede che «[i] marescialli capo dell'Arma dei carabinieri iscritti nel quadro di avanzamento al 31 dicembre 2016 e non promossi, in deroga alle disposizioni sull'avanzamento del personale del ruolo ispettori dell'Arma dei carabinieri, sono promossi nell'ordine del proprio ruolo al grado superiore con le seguenti modalità: *a*) il primo terzo, con decorrenza 1° gennaio 2017, prendendo posto in ruolo dopo i parigrado promossi con l'aliquota formata al 31 dicembre 2016; *b*) il secondo terzo, con decorrenza 1° aprile 2017; *c*) il restante terzo, con decorrenza 1° luglio 2017».

In sostanza, le norme denunciate dettano il regime transitorio dell'avanzamento ai gradi di maresciallo maggiore e di luogotenente; regime correlato alla modifica della carriera degli ispettori dell'Arma dei carabinieri, prima articolata in quattro gradi - maresciallo, maresciallo ordinario, maresciallo capo e maresciallo aiutante sostituito ufficiale di pubblica sicurezza (MASUPS) - e una qualifica (quella di luogotenente, attribuibile al MASUPS) e adesso, successivamente alla novella dell'art. 1291 del d.lgs. n. 66 del 2010 a opera del d.lgs. n. 95 del 2017, in cinque gradi - maresciallo, maresciallo ordinario, maresciallo capo, maresciallo maggiore e luogotenente - e una qualifica (quella di carica speciale, attribuibile al luogotenente).

In particolare, la questione sollevata dal TAR Valle d'Aosta ha ad oggetto la normativa che disciplina l'attribuzione del (nuovo) grado di maresciallo maggiore a coloro che rivestivano quello di MASUPS con anzianità inferiore a otto anni alla data del 1° gennaio 2017, precludendo loro la possibilità di accedere al (nuovo) grado apicale della carriera di ispettore, vale a dire al grado di luogotenente, già in via transitoria, in mancanza di apposito meccanismo all'uopo previsto che tenga conto della professionalità maturata oltre che dell'anzianità.

La seconda questione, sollevata dal TAR Campania, ha ad oggetto la norma che disciplina la promozione al grado di maresciallo maggiore di chi riveste quello di maresciallo capo "anziano" (ossia, con un'anzianità superiore a otto anni), precludendogli, parimenti, la possibilità di ottenere il grado apicale della carriera di ispettore già in sede transitoria, nonostante l'anzianità relativa maturata nel grado precedentemente rivestito.

Secondo i rimettenti, gli assetti descritti contrasterebbero con il criterio di delega di cui all'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge n. 124 del 2015, che impone di tener conto del merito e delle professionalità, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost.

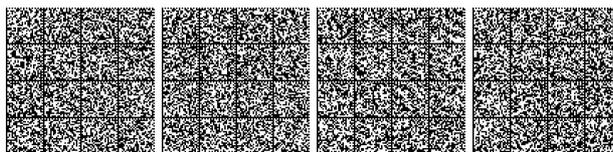
2.- Stante la sostanziale coincidenza dei parametri costituzionali evocati dai rimettenti e dei motivi di censura, i giudizi devono essere riuniti per essere congiuntamente esaminati e decisi.

3.- Deve essere preliminarmente dichiarato inammissibile l'intervento - spiegato nel giudizio di legittimità costituzionale di cui al reg. ord. n. 97 del 2018 - del Coordinamento di associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti di utenti e consumatori (CODACONS) e dei sessantuno sottufficiali inquadrati con il grado di maresciallo maggiore in virtù della normativa censurata.

L'atto di intervento è stato depositato il 2 agosto 2019, oltre il termine di venti giorni dalla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* dell'ordinanza di rimessione (art. 4, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale), avvenuta il 4 luglio 2018.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, «il termine previsto dal richiamato art. 4, comma 4, deve ritenersi perentorio e non ordinatorio, con la conseguenza che l'intervento avvenuto dopo la sua scadenza è inammissibile (*ex plurimis*, sentenze n. 99 del 2018, n. 303 del 2010, n. 263 e n. 215 del 2009)» (sentenza n. 106 del 2019).

4.- Deve essere preliminarmente precisato che l'evocazione operata dalla parte privata, costituitasi nel giudizio di legittimità costituzionale di cui al reg. ord. n. 97 del 2018, del principio di affidamento in relazione agli artt. 3 e 97 Cost. si traduce in una questione non sollevata dal giudice rimettente. Essa è, di conseguenza, inammissibile.



Infatti, in base alla costante giurisprudenza di questa Corte, «l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nell'ordinanza di rimessione, sicché non possono essere presi in considerazione ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia volti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto della stessa ordinanza» (*ex plurimis*, sentenze n. 7 del 2019 e n. 194 del 2018).

5.- Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Valle d'Aosta e dal TAR Campania sono inammissibili.

Dalle ordinanze di rimessione non risulta chiaro che tipo di pronuncia invocino i giudici a quibus.

Entrambi si dolgono del fatto che non siano stati valorizzati il merito e le professionalità maturate dai marescialli, *ex MASUPS* o *ex maresciallo capo* "anziano", divenuti, rispettivamente per iscrizione a ruolo o per promozione, maresciallo maggiore, con ciò asseritamente tradendo il criterio direttivo (tener conto del merito e delle professionalità) indicato nella legge di delega.

Inoltre, il TAR Valle d'Aosta evidenzia la mancata previsione di «un meccanismo - quale che fosse - che garantisca astrattamente a tutti - indipendentemente dall'anzianità posseduta (alla quale comunque, per quanto si è detto, nell'ambito del meccanismo prescelto si sarebbe comunque ben potuto attribuire rilievo, anche se non esclusivo) - la possibilità di accedervi [al grado di luogotenente]», mentre il TAR Campania lamenta la mancata previsione di «un diverso trattamento per i marescialli capo con un'anzianità superiore a 8 anni [...] per esempio attribuendo anche ad essi il grado apicale di luogotenente o consentendo loro di ottenerlo attraverso un meccanismo selettivo di una qualche natura che tenesse conto degli anni di anzianità maturati nel grado stesso».

Entrambi i rimettenti, infine, si limitano a concludere nel senso della mera rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

Da quanto sinteticamente riportato emerge l'ambiguità e l'indeterminatezza dei *petita*, che neppure il tenore del dispositivo delle ordinanze di rimessione riesce a dissipare (ordinanza n. 177 del 2016), con conseguente inammissibilità delle questioni (*ex multis*, ordinanza n. 60 del 2019).

In particolare, non si comprende se i giudici a quibus richiedano un intervento meramente ablativo della normativa censurata oppure manipolativo-additivo della stessa; incertezza che, per costante giurisprudenza costituzionale, preclude l'esame nel merito delle questioni (*ex plurimis*, sentenza n. 247 del 2015).

Peraltro, si può ulteriormente rilevare come una pronuncia meramente caducatoria delle norme censurate risulterebbe comunque incongrua rispetto all'obiettivo perseguito dai rimettenti (sentenza n. 210 del 2015), ossia quello di consentire alle categorie interessate, già in via transitoria, l'accesso al nuovo grado apicale di luogotenente, mentre una pronuncia manipolativo-additiva sarebbe impedita dal carattere non univocamente determinabile quanto a contenuto e portata dell'intervento (sentenza n. 102 del 2016; ordinanza n. 227 del 2016). Una pronuncia additiva finirebbe inevitabilmente per attingere lo spazio di discrezionalità del legislatore, a fronte della pluralità di soluzioni prospettabili (*ex plurimis*, sentenza n. 281 del 2016; ordinanze n. 60 del 2019 e n. 12 del 2017), non potendosi devolvere a questa Corte, in difetto di indicazioni di tipo emendativo, «il compito di prescegliere, fra le molteplici soluzioni astrattamente ipotizzabili, quella da adottare come risolutiva delle problematiche enunciate» (ordinanza n. 136 del 2015).

Alla luce delle ragioni che precedono, le questioni sollevate vanno dichiarate inammissibili.

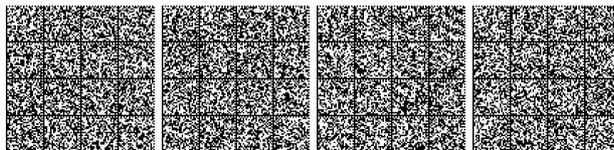
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile l'intervento del Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti di utenti e consumatori (CODACONS) e dei sessantuno sottufficiali inquadrati con il grado di maresciallo maggiore, spiegato nel giudizio di legittimità costituzionale di cui al reg. ord. n. 97 del 2018;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 2252, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare) - come sostituito dall'art. 30, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche» - e dell'art. 2253-bis, commi 1 e 3, del medesimo d.lgs. - introdotto



dall'art. 30, comma 1, lettera m), del d.lgs. n. 95 del 2017 - sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione e in relazione all'art. 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), dal Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2252, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010, come sostituito dall'art. 30, comma 1, lettera i), del d.lgs. n. 95 del 2017, sollevata, in riferimento all'art. 76 Cost. e in relazione all'art. 8, comma 1, lettera a), della legge n. 124 del 2015, dal Tribunale amministrativo regionale della Campania, sezione sesta, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 novembre 2019.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_190239



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 107

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 ottobre 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Veneto - Norme per il riconoscimento e il sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato - Riconoscimento della funzione sociale del controllo di vicinato - Interventi per la promozione e il sostegno del controllo di vicinato - Iniziative attuative - Analisi del sistema di controllo di vicinato.

- Legge della Regione Veneto 8 agosto 2019, n. 34 (Norme per il riconoscimento ed il sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato nell'ambito di un sistema di cooperazione interistituzionale integrata per la promozione della sicurezza e della legalità), intero testo, e articoli 1; 2, in particolare, commi 2, 3 e 4; 3, in particolare, comma 2, lettera b); 4, comma 1, lettera a); e 5.

Ricorso *ex art.* 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato per legge;

contro la Regione Veneto, in persona del presidente della giunta regionale in carica, con sede a Venezia, Palazzo Balbi - Dorsoduro, 3901 - 30123 Venezia per la declaratoria della illegittimità costituzionale, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 3 ottobre 2019, della intera legge della Regione del Veneto 8 agosto 2019, n. 34 — pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione del Veneto n. 89 del 9 agosto 2019 — e, comunque, degli articoli 1, 2 — e, in particolare, dei commi 2, 3 e 4 —, 3 — e, in particolare, del comma 2, lettera b) —, 4, comma 1, lettera a) — e 5.

Premessa.

In data 9 agosto 2019, sul n. 89 del Bollettino ufficiale della Regione del Veneto, è stata pubblicata la legge regionale 8 agosto 2019, n. 34, intitolata «Norme per il riconoscimento ed il sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato nell'ambito di un sistema di cooperazione interistituzionale integrata per la promozione della sicurezza e della legalità».

L'art. 1 enuncia le finalità della legge stabilendo che «La Regione del Veneto concorre allo sviluppo della civile e ordinata convivenza nelle città e nel proprio territorio, promuovendo la collaborazione fra amministrazioni statali, istituzioni locali e società civile, nel rispetto delle relative competenze e responsabilità, al fine di sostenere processi di partecipazione alle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza urbana ed integrata, di incrementare i livelli di consapevolezza dei cittadini circa le problematiche del territorio e di favorire la coesione sociale e solidale.».

Per concorrere al perseguimento di tali finalità la legge regionale riconosce e sostiene il controllo di vicinato come strumento di prevenzione finalizzato alla partecipazione della regione alle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza urbana ed integrata.

In particolare, l'art. 2, comma 2, della legge definisce «controllo di vicinato quella forma di cittadinanza attiva che favorisce lo sviluppo di una cultura di partecipazione al tema della sicurezza urbana ed integrata per il miglioramento della qualità della vita e dei livelli di coesione sociale e territoriale delle comunità, svolgendo una funzione di osservazione, ascolto e monitoraggio, quale contributo funzionale all'attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio. Non costituisce comunque oggetto dell'azione di controllo di vicinato l'assunzione di iniziative di intervento per la repressione di reati o di altre condotte a vario titolo sanzionabili, nonché la definizione di iniziative a qualsivoglia titolo incidenti sulla riservatezza delle persone».

Il successivo comma 3 dell'art. 2 precisa che «Il controllo di vicinato si attua attraverso una collaborazione tra enti locali, Forze dell'ordine, Polizia locale e con l'organizzazione di gruppi di soggetti residenti nello stesso quartiere o in zone contigue o ivi esercenti attività economiche, che, in conformità alla presente legge, integrano l'azione dell'amministrazione locale di appartenenza per il miglioramento della vivibilità del territorio e dei livelli di coesione ed inclusione sociale e territoriale»; mentre il comma 4 prevede che «La Giunta regionale del Veneto promuove la stipula di accordi o protocolli di intesa per il controllo di vicinato con gli Uffici territoriali di Governo da parte degli enti locali



in materia di tutela dell'ordine e sicurezza pubblica, nei quali vengono definite e regolate le funzioni svolte da soggetti giuridici aventi quale propria finalità principale il controllo di vicinato, secondo la definizione di cui alla presente legge. Ove ricorrano le condizioni, viene sostenuto il coinvolgimento dei soggetti giuridici di cui al presente comma, nelle forme previste nei Patti per la sicurezza urbana, di cui al decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, recante «Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città».

L'art. 3 della legge indica gli interventi per la promozione e il sostegno del controllo di vicinato prevedendo, in particolare, che la Giunta regionale del Veneto, al fine di favorire la conoscenza, lo sviluppo e il radicamento nel territorio del controllo di vicinato e delle relative iniziative, definisce programmi di intervento, tra gli altri e per quanto qui interessa, nei seguenti ambiti: *a)* scambio di conoscenze, informazioni ed esperienze sui diversi fenomeni partecipativi della cittadinanza alle politiche di sicurezza urbana ed integrata e sulla loro incidenza sul territorio, anche favorendo l'attivazione da parte dei comuni di sportelli informativi su ruolo e funzioni del controllo di vicinato» (comma 2, lettera *a)*); «*b)* attività di ricerca, documentazione, comunicazione ed informazione circa le azioni realizzate e di analisi sui risultati conseguiti, con particolare riguardo al livello di impatto sulla sicurezza nel contesto di riferimento» (comma 2, lettera *b)*).

Per l'attuazione delle iniziative di promozione e sostegno del controllo di vicinato l'art. 4, comma 1, lettera *a)* della legge prevede, in stretta correlazione con quanto disposto dal già citato art. 2, comma 4, che la giunta regionale: «*a)* relativamente all'iniziativa di cui al comma 2, lettera *a)* dell'art. 3, si confronta, senza assunzione di oneri, con gli enti locali e con soggetti giuridici aventi quale propria finalità statutaria principale il controllo di vicinato, individuati prioritariamente tra i gruppi di controllo che collaborano all'attuazione dei protocolli di intesa tra le amministrazioni comunali e gli Uffici territoriali di Governo».

L'art. 5, rubricato «Analisi del sistema di controllo di vicinato», prevede, infine, che «1. La Giunta regionale al fine di incentivare e sostenere la diffusione del controllo di vicinato, promuove altresì la creazione di una banca dati, che raccolga le misure attuative dei protocolli di intesa e dei patti per la sicurezza urbana sottoscritti nel territorio regionale che prevedano forme di coinvolgimento di vicinato. Tale banca dati consentirà la gestione degli elementi informativi sul sistema provenienti dagli enti locali che svolgono attività di controllo di vicinato; a tal fine, la Giunta regionale stipula intese con gli enti locali e con i soggetti istituzionali competenti in materia di ordine e sicurezza pubblica. 2. La banca dati consentirà la definizione di analisi sull'evoluzione dell'efficacia del controllo di vicinato e sulla situazione concernente le potenziali tipologie di reati ed il loro impatto sul sistema territoriale».

La legge regionale all'esame — nella sua interezza e, comunque, con le disposizioni riportate in epigrafe —, se per un verso eccede l'ambito della competenza legislativa regionale, dall'altro invade quello attribuito al potere legislativo statale, così impingendo nella violazione tanto dell'art. 117, comma 2, lettera *h)* della Costituzione — che riserva allo Stato la materia dell'«ordine pubblico e sicurezza» — quanto dell'art. 118, comma 3, della Carta — che parimenti rimette alla legge statale la disciplina delle forme di coordinamento fra Stato e regione nella materia *de qua* —; inoltre, e nel contempo, intervenendo, come si dirà, sulle attribuzioni di organi ed uffici statali, viola pure il limite di cui all'art. 117, comma 2, lettera *g)* della Costituzione che ancora una volta riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato l'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato».

La legge della Regione Veneto n. 34/2019 viene pertanto impugnata nella sua interezza nonché quanto alle disposizioni in apice indicate affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

Motivi di diritto

Per comprendere il senso delle censure che si muoveranno alla legge e alle norme regionali impuginate, appare opportuno ricostruire, seppure sinteticamente, la cornice normativa all'interno della quale si colloca la disciplina regionale del controllo di vicinato.

Tale quadro normativo è rappresentato dal decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, recante «Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città», il quale, in dichiarata applicazione dell'art. 118, comma 3, della Costituzione — che, come s'è detto, rimette alla legge statale la disciplina delle forme di coordinamento fra Stato e regione nella materia, tra l'altro, di cui alla lettera *h)* dell'art. 117, comma 2, Cost.: «ordine pubblico e sicurezza» —, ha introdotto misure e strumenti in tema di sicurezza, in particolare delle città, intesi a sviluppare al massimo grado la collaborazione, il coordinamento e l'integrazione tra i soggetti istituzionali a vario titolo interessati (Stato, regioni, province autonome, enti locali, forze di polizia statali e locali).



A tale scopo il decreto ha individuato, quali settori d'intervento, da un lato, la sicurezza integrata, dall'altro, la sicurezza urbana.

1. La sicurezza integrata.

La sicurezza integrata è definita quale «l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali» (così l'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 14/2017).

«Ferre restando le competenze esclusive dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza», il decreto-legge ha previsto che le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata sono adottate, su proposta del Ministro dell'interno, con accordo sancito in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni (accordo in effetti sancito nella seduta del 24 gennaio 2018) (art. 2, comma 1).

Tali linee generali — le quali devono tenere conto della necessità di migliorare la qualità della vita e del territorio e di favorire l'inclusione sociale e la riqualificazione socio-culturale delle aree interessate — (art. 2, comma 1-bis) —, sono rivolte, prioritariamente, a coordinare, per lo svolgimento di attività di interesse comune, l'esercizio delle competenze dei soggetti istituzionali coinvolti, anche con riferimento alla collaborazione tra le forze di polizia e la polizia locale, nei seguenti settori d'intervento:

- a) scambio informativo tra la polizia locale e le forze di polizia presenti sul territorio;
- b) interconnessione, a livello territoriale, tra le sale operative della polizia locale e quelle delle forze di polizia, nonché regolamentazione dell'utilizzo in comune di sistemi di sicurezza tecnologica per il controllo delle aree e delle attività soggette a rischio;
- c) aggiornamento professionale integrato per gli operatori della polizia locale e delle forze di polizia (art. 2, comma 1).

Il successivo art. 3 del decreto ha individuato gli strumenti di attuazione delle linee generali adottate prevedendo che «lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano possono concludere specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata, anche diretti a disciplinare gli interventi a sostegno della formazione e dell'aggiornamento professionale del personale della polizia locale» (comma 1).

Le regioni e le province autonome, anche sulla base degli accordi sanciti in sede di Conferenza unificata, possono poi «sostenere, nell'ambito delle proprie competenze e funzioni, iniziative e progetti volti ad attuare interventi di promozione della sicurezza integrata nel territorio di riferimento, ivi inclusa l'adozione di misure di sostegno finanziario a favore dei comuni maggiormente interessati da fenomeni di criminalità diffusa» (comma 2).

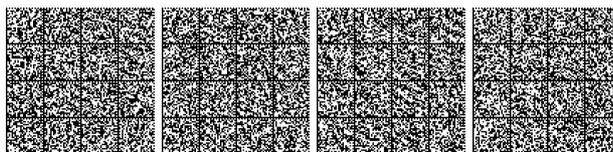
2. La sicurezza urbana.

La sicurezza urbana è invece intesa quale «bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città» da perseguire, anche attraverso gli interventi sotto descritti, mediante il prioritario contributo integrato dello Stato, delle regioni, delle Province autonome di Trento e Bolzano e degli enti locali, «nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni» (art. 4, comma 1):

- riqualificazione e recupero delle aree o dei siti degradati;
- eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale;
- prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio;
- promozione della cultura del rispetto della legalità;
- affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile.

In coerenza con le linee generali di cui al punto che precede e nel rispetto di linee guida adottate, su proposta del Ministro dell'interno, con accordo raggiunto in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali — accordo poi sancito nella seduta del 26 luglio 2018 —, l'art. 5, comma 1, del decreto prevede che il prefetto e il sindaco possano sottoscrivere patti — definiti Patti per l'attuazione della sicurezza urbana — con i quali individuare, in relazione alla specificità dei singoli contesti territoriali, interventi finalizzati alla:

«a) prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria attraverso servizi e interventi di prossimità, in particolare a vantaggio delle zone maggiormente interessate da fenomeni di degrado, anche coinvolgendo, mediante appositi accordi, le reti territoriali di volontari per la tutela e la salvaguardia dell'arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini e favorendo l'impiego delle forze di polizia per far fronte ad esigenze straordinarie di controllo del territorio, nonché attraverso l'installazione di sistemi di videosorveglianza;



b) promozione e tutela della legalità, anche mediante mirate iniziative di dissuasione di ogni forma di condotta illecita, compresi l'occupazione arbitraria di immobili e lo smercio di beni contraffatti o falsificati, nonché la prevenzione di altri fenomeni che comunque comportino turbativa del libero utilizzo degli spazi pubblici;

c) promozione del rispetto del decoro urbano, anche valorizzando forme di collaborazione interistituzionale tra le amministrazioni competenti, finalizzate a coadiuvare l'ente locale nell'individuazione di aree urbane su cui insistono plessi scolastici e sedi universitarie, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi di cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico, da sottoporre a particolare tutela ...;

d) promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale mediante azioni e progetti per l'eliminazione di fattori di marginalità, anche valorizzando la collaborazione con enti o associazioni operanti nel privato sociale, in coerenza con le finalità del Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale» (art. 5, comma 2).

In sintesi, il legislatore ha affidato al prefetto e al sindaco, attraverso la stipulazione di tali patti, l'attuazione sul territorio — nel rispetto delle linee generali sulla sicurezza integrata e dalle linee guida sulla sicurezza urbana — dei progetti di sicurezza urbana aventi gli obiettivi sopra indicati.

Nel concludere la sintetica ricostruzione della disciplina statale in materia di sicurezza pare opportuno sottolineare come la stessa sia assolutamente in linea con l'interpretazione dell'art. 118, comma 3, Cost. offerta da codesta ecc.ma Corte la quale è da tempo costante nell'affermare che «in materia di ordine e sicurezza pubblica l'ordinamento statale persegue opportune forme di coordinamento tra Stato ed enti territoriali» (cfr: sentenze n. 105 del 2006 e n. 55 del 2001) o forme di accordi fra gli enti interessati volti «a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio» (sentenze n. 105 del 2006 e n. 134 del 2004).

Circostanza che avrebbe dovuto indurre la Regione Veneto ad astenersi dall'adottare la legge regionale impugnata e dall'introdurre, con essa, disposizioni che, come si avrà modo di dimostrare più avanti, invadono apertamente le competenze legislative esclusive dello Stato.

A - La legge regionale del Veneto n. 34/2019.

Come si evince, all'evidenza, dalla mera lettura delle norme sopra riprodotte nonché delle altre da essa recate, la legge della Regione Veneto n. 34/2019 ha un contenuto omogeneo ed unitario nel senso che essa — e tutte le disposizioni nelle quali si articola — detta una disciplina organica ed esaustiva del c.d. controllo di vicinato.

Per tale ragione — e a prescindere dai vizi di costituzionalità che inficiano singole disposizioni delle quali si dirà in seguito —, essa viene impugnata nella sua interezza.

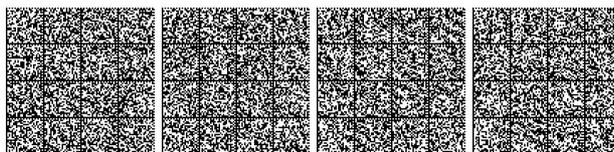
Non ignora questa difesa l'insegnamento di codesta Corte secondo il quale è inammissibile l'impugnativa di una intera legge «ove ciò comporti la genericità delle censure» (sentenza n. 195 del 2015) o «quando le censure adeguatamente motivate riguardino solo singole disposizioni, mentre quella indirizzata all'intero testo normativo sia del tutto generica» (sentenze n. 137 del 2019 e n. 64 del 2007).

Cionondimeno, questo patrocinio ritiene che nella fattispecie il ricorso sia ammissibile proprio perché l'unitarietà e l'unicità dell'oggetto e l'organicità ed esaustività della disciplina sono da tali da rendere incostituzionale l'intera normativa.

Essa, infatti, interviene in materia — l'ordine pubblico e la sicurezza — in radice preclusa al legislatore regionale dall'art. 117, comma 2, lettera h) Cost., pone regole di coordinamento interistituzionale in detta materia anch'esse riservate al (solo) legislatore statale dall'art. 118, comma 3, della Carta e, come se non bastasse, «dispone» pure delle competenze e delle attribuzioni di organi ed uffici pubblici statali in violazione della riserva di legislazione statale ancora una volta stabilita dall'art. 117, comma 2, lettera g) della Costituzione.

Rinviando per più ampi sviluppi a quanto si dirà in prosieguo a proposito delle singole disposizioni specificamente censurate, preme in questa sede ribadire, in termini generali, che l'intera materia della «sicurezza» — a prescindere dalle forme nelle quali essa viene declinata: sicurezza integrata o sicurezza urbana — forma oggetto, al pari dell'ordine pubblico, di riserva di legislazione statale (art. 117, comma 2, lettera h) Cost.): tant'è vero che, come pure s'è detto, del tutto coerentemente la stessa Costituzione riserva allo Stato la disciplina delle forme di coordinamento dell'attività dei pubblici poteri — regioni comprese — nella suddetta materia (art. 118, comma 3, Cost.).

E proprio nell'esercizio di queste attribuzioni il legislatore statale ha provveduto, con il decreto-legge n. 14/2017, non soltanto a disciplinare la materia ma, in ossequio a quel principio di reciproco rispetto delle rispettive competenze costantemente ribadito dallo stesso decreto, a delineare — e a circoscrivere —, con assoluta precisione, il ruolo dei vari attori istituzionali — e, tra questi, e in primis, quello delle regioni —, gli ambiti di intervento dell'uno e dell'altro nonché le relative modalità.



Quanto alla sicurezza integrata, le competenze delle regioni e delle province autonome, da esercitarsi nel quadro ed in attuazione delle linee generali convenute in sede di Conferenza unificata, sono limitate, essenzialmente su base pattizia — a mezzo di «specifici accordi» con lo Stato, recita l'art. 3, comma 1, del decreto —, ai settori d'intervento indicati dal precedente art. 2, settori tra i quali non figura il controllo di vicinato e che essenzialmente attengono, per un verso, allo scambio di informazioni e all'interconnessione, a livello territoriale, tra la polizia locale e le forze di polizia e, per un altro, all'aggiornamento professionale dei relativi operatori.

La competenza delle regioni e delle province autonome è poi estesa, anche sulla base degli accordi di cui sopra, al sostegno — «nell'ambito delle proprie competenze e funzioni», chiarisce l'art. 3, comma 2, del decreto — di iniziative progettuali volte all'attuazione di interventi di promozione della sicurezza integrata nel territorio di riferimento, ivi inclusa l'adozione di misure di sostegno finanziario a favore dei comuni maggiormente interessati da fenomeni di criminalità diffusa.

Pare peraltro evidente a chi scrive che le misure di sostegno delle quali discorre la disposizione, non soltanto debbano di regola iscriversi anch'esse nel quadro convenzionale che caratterizza l'intera materia, ma, soprattutto, si risolvano essenzialmente in interventi amministrativi di supporto — di sostegno, appunto —, prima di tutto economico — v. il riferimento esplicito alle misure di sostegno finanziario a favore dei comuni maggiormente interessati da fenomeni di criminalità diffusa — e, poi, eventualmente logistico e funzionale, di attività riconducibili alla sicurezza integrata come definita dall'art. 1 del decreto e, in particolare, ai settori d'intervento indicati dall'art. 2.

In questa prospettiva, il «sostegno» del quale parla l'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 14/2017 non può quindi estendersi alla disciplina legislativa del controllo di vicinato sia perché questo è, come s'è detto, estraneo agli anzidetti settori d'intervento sia perché una regolamentazione per via legale del fenomeno contrasta, per il suo carattere autoritativo ed unilaterale, con il modulo convenzionale che informa l'intera materia sia, infine, perché la «legificazione» del controllo di vicinato eccede certamente l'ambito delle misure di sostegno che, in base alla legge statale ed agli accordi che sono a questa seguiti, le autonomie locali sono legittimate ad adottare in un ambito, come s'è detto, per principio precluso al legislatore regionale.

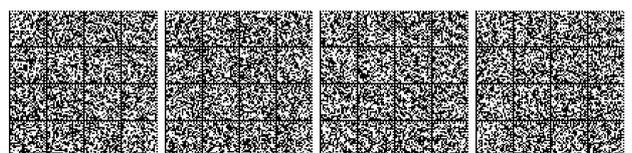
Considerazioni sostanzialmente analoghe possono svolgersi anche quanto alla sicurezza urbana, la cui disciplina è essenzialmente contenuta, come previsto dall'art. 5 del pluricitato decreto-legge, nei «Patti per l'attuazione della sicurezza urbana» stipulati, nel rispetto delle linee guida convenute in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, tra il prefetto ed il sindaco del territorio di riferimento.

È ben vero che tra gli obiettivi prioritariamente perseguiti dai Patti figura anche — art. 5, comma 2, lettera a) in precedenza citato — la prevenzione ed il contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria anche attraverso il coinvolgimento, mediante appositi accordi, delle reti territoriali di volontari per la tutela e la salvaguardia dell'arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini: ma è altrettanto vero che la disposizione intende riferirsi non già al controllo di vicinato ma, come chiarito dall'accordo raggiunto in data 26 luglio 2018 in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, a figure di volontari già da tempo previste, disciplinate ed operanti a livello locale.

Né a diversa conclusione può indurre la circostanza che l'art. 4 del decreto preveda il concorso prioritario — accanto allo Stato e agli enti locali — delle regioni e delle province autonome nella realizzazione degli interventi diretti al perseguimento del bene pubblico sicurezza urbana perché, anche a questo proposito, può ripetersi quanto testé osservato in merito al fatto che il principio del rispetto delle rispettive competenze e funzioni — non a caso ribadito, in fine, dallo stesso art. 4 del decreto — osta a che le regioni intervengano in via legislativa su materie che, come quella della sicurezza, sono ad esse, per principio e norma costituzionale, assolutamente precluse.

L'intervento regionale non può peraltro essere giustificato neppure dalla considerazione — che qui si formula per mera completezza difensiva — che il controllo di vicinato è estraneo alla materia della sicurezza sia perché così non è — posto che il controllo di vicinato è, in sé, strettamente funzionale e strumentale, attraverso il controllo «sociale» del territorio, al perseguimento di più elevati livelli di sicurezza — sia perché lo stesso legislatore veneto lo considera tale nel momento in cui lo qualifica espressamente come «strumento di prevenzione ... funzionale all'attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio» (v. art. 2, commi 1 e 2, legge regionale n. 34/2019) e, dunque, quale strumento di prevenzione, anche criminale.

In definitiva, il controllo di vicinato avrebbe semmai potuto trovare riconoscimento e ricevere disciplina nell'ambito degli accordi e dei patti previsti dalla normativa statale in materia di sicurezza, nel rispetto delle competenze dei vari soggetti istituzionali e delle funzioni attribuite ai vari livelli di governo, all'interno della cornice regolatoria apprestata dallo Stato con il decreto-legge n. 14/2017 e nel quadro convenzionale ivi previsto.



Quel che è certo è che la Regione Veneto non era invece legittimata a legiferare in materia, essendo detto coordinamento riservato alla legislazione statale la quale, con il decreto-legge più volte citato, ha appunto previsto un complesso di azioni e di interventi dello Stato, delle regioni, delle province autonome, degli enti locali e degli altri soggetti istituzionali al fine di concorrere, secondo le competenze e le funzioni di ciascuno, all'attuazione di un sistema unitario ed integrato di sicurezza per il benessere delle comunità locali.

Infine, e come pure s'è detto e come meglio si dirà trattando delle singole disposizioni, la legge regionale impugnata, attribuendo compiti ad organi ed apparati statali (v. l'art. 2, commi 3 e 4, della legge regionale), viola anche l'art. 117, comma 2, lettera g) della Carta — e la riserva di legislazione statale ivi stabilita in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» — atteso che, come chiarito da codesta ecc.ma Corte, «le forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa: esse debbono trovare il loro fondamento e il loro presupposto in leggi statali che le prevedono o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati» (sentenza n. 134 del 2004).

B - Gli articoli 1, 2 — in particolare, i commi 2, 3 e 4 — e 4, comma 1, lettera a) della legge regionale del Veneto n. 34/2019.

Come s'è detto in narrativa, l'art. 2, comma 2, nel fornire una definizione del controllo di vicinato quale «forma di cittadinanza attiva che favorisce lo sviluppo di una cultura di partecipazione al tema della sicurezza urbana ed integrata per il miglioramento della qualità della vita e dei livelli di coesione sociale e territoriale delle comunità», attribuisce allo stesso «una funzione di osservazione, ascolto e monitoraggio, quale contributo funzionale all'attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio».

Al proposito, è di tutta evidenza come la citata disposizione regionale violi palesemente il riparto di competenze fissato dagli art. 117, comma 2, lettera h) e 118, comma 3, della Carta fondamentale che riserva alla potestà legislativa esclusiva statale tanto la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza quanto la disciplina di forme di coordinamento fra Stato e regione in detta materia.

Ed invero, attribuendo al controllo di vicinato la funzione di contribuire all'attività istituzionale di prevenzione generale dei fenomeni devianti e di controllo del territorio, la disposizione impugnata finisce, inevitabilmente, per invadere le cennate competenze esclusive statali.

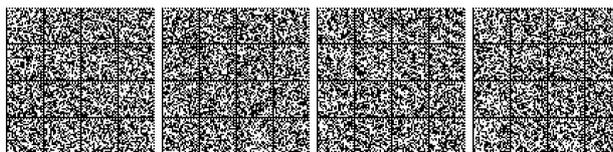
Codesta ecc.ma Corte, in una decisione in cui ha ritenuto violata la competenza statale in materia di «ordine pubblico e sicurezza», ha, invero, sottolineato che la disciplina di un'attività, per quanto connessa al contrasto di fenomeni criminali, può venire assegnata alla legge regionale se è «tale da poter essere ricondott[a] a materie o funzioni di spettanza regionale ovvero a interessi di rilievo regionale» (sentenza n. 35 del 2012, con richiamo alla sentenza n. 4 del 1991); ed infatti, «[l]a promozione della legalità, in quanto tesa alla diffusione dei valori di civiltà e pacifica convivenza su cui si regge la Repubblica, non è attribuzione monopolistica, né può divenire oggetto di contesa tra i distinti livelli di legislazione e di governo», essendo necessario unicamente che le «misure predisposte a tale scopo nell'esercizio di una competenza propria della Regione [...] non costituiscano strumenti di politica criminale; né, in ogni caso, generino interferenze, anche potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati» (sentenza n. 35 del 2012, con richiamo alle sentenze n. 325 del 2011 e n. 55 del 2001).

Interferenze, non potenziali, bensì reali, sono invece quelle che la disposizione di cui all'art. 2, comma 2, della legge della Regione Veneto n. 34/2019 genera all'evidenza nel momento in cui trasforma il controllo di vicinato in uno strumento di politica criminale.

Né vale ad escludere la fondatezza della esposta censura il fatto che l'art. 1 della legge regionale gravata presti formale ossequio alle «competenze e responsabilità» delle amministrazioni statali o il secondo periodo della disposizione all'esame rechi una sorta di clausola di salvaguardia con la quale viene precisato che «Non costituisce comunque oggetto dell'azione di controllo di vicinato l'assunzione di iniziative di intervento per la repressione di reati o di altre condotte a vario titolo sanzionabili, nonché la definizione di iniziative a qualsivoglia titolo incidenti sulla riservatezza delle persone».

Al proposito, si evidenzia che la materia dell'ordine e della sicurezza pubblica attiene non solo alla repressione dei reati quanto, anche, e forse soprattutto, alla prevenzione degli stessi; funzione, quest'ultima, che la disposizione impugnata esplicitamente attribuisce, come più sopra evidenziato, all'attività di controllo di vicinato.

Il comma 3 dell'art. 2 stabilisce che «Il controllo di vicinato si attua attraverso una collaborazione tra enti locali, Forze dell'ordine, Polizia locale e con l'organizzazione di gruppi di soggetti residenti nello stesso quartiere o in zone contigue o ivi esercenti attività economiche, che, in conformità alla presente legge, integrano l'azione dell'amministrazione locale di appartenenza per il miglioramento della vivibilità del territorio e dei livelli di coesione ed inclusione sociale e territoriale».



Il comma 4 del medesimo art. 2 prevede poi, come riferito in narrativa, che «La Giunta regionale del Veneto promuove la stipula di accordi o protocolli di intesa per il controllo di vicinato con gli Uffici territoriali di Governo da parte degli enti locali in materia di tutela dell'ordine e sicurezza pubblica, nei quali vengono definite e regolate le funzioni svolte da soggetti giuridici aventi quale propria finalità principale il controllo di vicinato, secondo la definizione di cui alla presente legge.

Tali disposizioni, oltre a violare anch'essa il riparto di competenze fissato dall'art. 117, comma 2, lettera *h*) della Carta fondamentale — che, come s'è detto, riserva alla potestà legislativa esclusiva statale la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza —, atteso che richiamano la definizione di controllo di vicinato di cui all'art. 2, comma 2, della legge regionale, invadono pure la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» (art. 117, comma 2, lettera *g*) della Costituzione).

Le regioni, infatti, non possono dettare norme che, come quelle ora gravate, prevedano forme di collaborazione tra le Forze dell'ordine ed altri soggetti o, anche se al solo fine di promuoverli, la stipula di accordi dai quali deriveranno obblighi a carico dei titolari e dei preposti ad organi ed uffici pubblici dello Stato, quali sono le Prefetture - Uffici territoriali del Governo, senza con ciò impingere nell'organizzazione amministrativa dello Stato e dei suoi apparati (per riferimenti in questo senso v. Corte costituzionale n. 134/2004).

Né, al fine di escludere la sussistenza di tale violazione, varrebbe affermare che il comma 4 dell'art. 2 si conclude, prevedendo che, «Ove ricorrano le condizioni, viene sostenuto il coinvolgimento dei soggetti giuridici di cui al presente comma, nelle forme previste nei Patti per la sicurezza urbana, di cui al decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, recante «Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città».

Ed invero, il richiamo alla disciplina statale in materia di sicurezza integrata e di sicurezza urbana di cui al decreto-legge n. 14/2017 risulta condizionato alla sussistenza di non meglio precisate «condizioni»: dal che logicamente discende che, in mancanza di tali condizioni, gli accordi o i protocolli di intesa per il controllo di vicinato potranno essere stipulati tra gli Uffici territoriali del Governo e gli enti locali anche in forme diverse dai Patti per l'attuazione della sicurezza urbana.

La medesima censura di violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» (art. 117, comma 2, lettera *g*) Cost.) vale anche per la disposizione di cui all'art. 4, comma 1, lettera *a*), in quanto strettamente correlata a quella di cui all'art. 2, comma 4; essa prevede, infatti, che per l'attuazione delle iniziative di promozione e sostegno del controllo di vicinato, la Giunta regionale: «*a*) relativamente all'iniziativa di cui al comma 2, lettera *a*) dell'art. 3, si confronta, senza assunzione di oneri, con gli enti locali e con soggetti giuridici aventi quale propria finalità statutaria principale il controllo di vicinato, individuati prioritariamente tra i gruppi di controllo che collaborano all'attuazione dei protocolli di intesa tra le amministrazioni comunali e gli Uffici territoriali di Governo».

Anche qui si fa riferimento alla stipula di accordi dai quali deriveranno obblighi a carico dei titolari e dei preposti ad organi ed uffici pubblici dello Stato, quali sono le Prefetture - Uffici territoriali del Governo, con una norma regionale che, ancora una volta, per ciò stesso impinge nell'organizzazione amministrativa dello Stato e che, comunque, attribuisce rilievo giuridico a soggetti privati le cui competenze risultano assolutamente generiche e indefinite.

C - L'art. 3 e, in particolare, il comma 2, lettera b) della legge regionale del Veneto n. 34/2019.

L'art. 3, comma 2, lettera *b*) della legge della Regione Veneto n. 34/19 prevede che la Giunta regionale del Veneto, al fine di favorire la conoscenza, lo sviluppo e il radicamento nel territorio del controllo di vicinato e delle relative iniziative, definisce programmi di intervento, tra l'altro, nel seguente ambito: «*b*) attività di ricerca, documentazione, comunicazione ed informazione circa le azioni realizzate e di analisi sui risultati conseguiti, con particolare riguardo al livello di impatto sulla sicurezza nel contesto di riferimento».

Anche tale disposizione viola, apertamente, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza di cui all'art. 117, comma 2, lettera *h*) della Costituzione atteso che, nel prevedere che i programmi di intervento definiti dalla Giunta regionale del Veneto riguardino, tra gli altri, anche l'ambito sopra indicato, essa genera — per usare le parole di codesta ecc.ma Corte — «interferenze, anche [semplicemente: n.d.r.] potenziali», sull'attività degli organi statali competenti, quali il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, cui l'art. 6, comma 1, lettera *a*) della legge 1° aprile 1981, n. 121 — «Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza» — demanda l'analisi strategica interforze dei fenomeni criminali ai fini del supporto dell'Autorità nazionale di pubblica sicurezza.



La norma regionale che qui si censura rischia dunque di compromettere quelle funzioni primariamente dirette a tutelare «beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume prioritaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento» (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 105 del 2006, con richiamo a sentenza n. 290 del 2001) che costituiscono l'essenza stessa della materia dell'ordine pubblico e della sicurezza.

Ne, al fine di sottrarre la disposizione alla esposta censura, varrebbe sminuirne la portata attribuendole il solo e semplice scopo di formare culturalmente le coscienze degli operatori o dei cittadini che fruiscono degli eventuali servizi, atteso che tale interpretazione riduttiva è recisamente esclusa dal significato letterale, particolarmente chiaro, della norma.

D - L'art. 5 della legge regionale del Veneto n. 34/2019.

L'art. 5, rubricato «Analisi del sistema di controllo di vicinato», prevede, infine, che «1. La Giunta regionale al fine di incentivare e sostenere la diffusione del controllo di vicinato, promuove altresì la creazione di una banca dati, che raccolga le misure attuative dei protocolli di intesa e dei patti per la sicure sottoscritti nel territorio regionale che prevedano forme di coinvolgimento di vicinato. Tale banca dati consentirà la gestione degli elementi informativi sul sistema provenienti dagli enti locali che svolgono attività di controllo di vicinato; a tal fine, la Giunta regionale stipula intese con gli enti locali e con i soggetti istituzionali competenti in materia di ordine e sicurezza pubblica. 2. La banca dati consentirà la definizione di analisi sull'evoluzione dell'efficacia del controllo di vicinato e sulla situazione concernente le potenziali tipologie di reati ed il loro impatto sul sistema territoriale.».

Anche tale disposizione viola, in modo evidente, il riparto di competenze fissato dall'art. 117, comma 2, lettera h) della Carta fondamentale che riserva alla potestà legislativa esclusiva statale la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza.

Essa, infatti, determina una sovrapposizione o, comunque, una interferenza con le banche dati formate e tenute dal Centro elaborazione dati (CED) interforze istituito presso il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno ai sensi dell'art. 7, comma 1, della legge n. 121/1981 per la raccolta di informazioni e dati provenienti dalle Forze di polizia finalizzate all'attività di analisi, classificazione e valutazione delle informazioni in materia di prevenzione e repressione dei reati e di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

La norma regionale promuove infatti la costituzione, da parte della Giunta regionale, di una «banca dati» parallela, alimentata dagli elementi informativi forniti da enti locali che svolgono attività di controllo di vicinato, suscettibile, ancora una volta, di interferire con l'attività degli organi statali competenti.

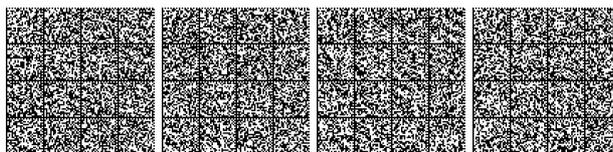
In base al comma 2 dell'art. 5 della legge regionale n. 34/2019 la «banca dati» regionale dovrebbe assolvere anche all'ulteriore funzione di consentire «la definizione di analisi ... sulla situazione concernente le potenziali tipologie di reati ed il loro impatto sul sistema territoriale».

In tal modo, però, la disposizione regionale invade, in modo eclatante, la competenza esclusiva dello Stato in tema di prevenzione dei reati e si discosta, peraltro, da altre esperienze regionali che, nel rispetto del riparto di competenze fissato dalla Costituzione e dalle leggi ordinarie, hanno, invero, previsto la mera possibilità per le polizie locali di collegarsi alla banca dati del CED interforze.

Né, al fine di escludere il rischio di una sovrapposizione o di un'interferenza della banca dati regionale con le banche dati formate dal CED interforze, varrebbe opporre che la banca dati regionale ha il solo scopo di monitorare le attività amministrative svolte dagli enti locali in attuazione dei protocolli di intesa e dei patti per la sicurezza e di verificarne gli effetti: tale interpretazione riduttiva risulta, infatti, smentita, all'evidenza, dal chiaro tenore letterale della disposizione regionale che, come s'è detto, attribuisce alla banca dati, tra le altre, la funzione di consentire analisi «sulla situazione concernente le potenziali tipologie di reati ed il loro impatto sul sistema territoriale.».

Si evidenzia, inoltre, che le già richiamate linee-guida di cui all'accordo sancito in sede di Conferenza unificata prevedono (già) espressamente la possibilità di costituire, nei comuni sedi di circoscrizioni di decentramento amministrativo di cui all'art. 17 del T.U.E.L. - decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 - appositi Tavoli di Osservazione (TdO), regolamentati nei Patti per la sicurezza, coordinati da dirigenti delle Prefetture e composti dai presidenti delle circoscrizioni e dai responsabili delle articolazioni delle Forze di polizia e delle polizie locali. La finalità dei predetti tavoli è appunto l'individuazione di azioni di prevenzione e di contrasto da porre in essere con le risorse disponibili, anche attraverso momenti di confronto con i comitati civici e gli altri soggetti esponenziali degli interessi e dei bisogni delle «realità di quartiere».

Tale funzione, di carattere preventivo e propositivo, dei Tavoli di osservazione, nei quali trovano adeguata espressione anche le istanze espresse da gruppi di privati, dimostra, ove ve ne fosse ancora bisogno, che la costituzione di un'ulteriore banca dati per l'analisi di fenomeni criminali, oltre a tradursi nella invasione, da parte della Regione Veneto, della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, risulta, nei fatti, del tutto superflua.



P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, l'intera legge della Regione del Veneto 8 agosto 2019, n. 34 — pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione del Veneto n. 89 del 9 agosto 2019 — o, quantomeno, gli articoli 1, 2 — in particolare, i commi 2, 3 e 4 —, 3 — in particolare, il comma 2, lettera b) —, 4 — comma 1, lettera a) — e 5.

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

1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 3 ottobre 2019, della determinazione di impugnare la legge della Regione del Veneto 8 agosto 2019, n. 34 secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

2. copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione del Veneto n. 89 del 9 agosto 2019.

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

Roma, 7 ottobre 2019

Il Vice Avvocato generale dello Stato: MARIANI

19C00324

N. 108

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 ottobre 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Volontariato - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Salute e politiche sociali - Concessione alle associazioni di volontariato e di promozione sociale con sede in Regione, iscritte nei rispettivi registri regionali, di contributi straordinari per sostenere l'acquisto di autoveicoli allestiti per il trasporto di persone con disabilità.

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Salute e politiche sociali - Risorse del fondo per il contrasto alla povertà confermate in capo ai Servizi Sociali dei Comuni (SSC) - Concessione di interventi di contrasto alla povertà a favore dei nuclei familiari con almeno un componente residente in Regione da non meno di cinque anni continuativi - Non computabilità, in caso di rimpatrio di corresponsari, del periodo di residenza all'estero.

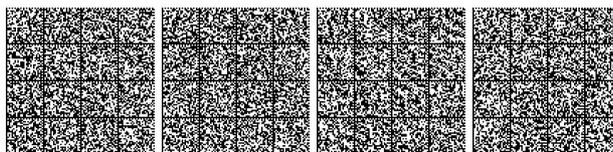
Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Salute e politiche sociali - Sospensione della presentazione delle domande per l'ottenimento dell'autorizzazione alla realizzazione di nuove strutture sino alla conclusione del processo di accreditamento, di cui all'art. 49 della legge regionale n. 17 del 2014, delle strutture già autorizzate all'esercizio in via definitiva o in deroga temporanea.

– Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 agosto 2019, n. 13 (Assestamento del bilancio per gli anni 2019-2021 ai sensi dell'art. 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26), art. 9, commi 36, 51, lettera b), e 67.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587) presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi 12 (ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it - fax 06/96514000);

Contro Regione Autonoma del Friuli Venezia Giulia in persona del Presidente *pro tempore* della giunta regionale;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale 6 agosto 2019 n. 13, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia del 9 agosto 2019, SO 25, limitatamente all'art. 9, commi 36, 51 lettera b), 67.



FATTO

La legge regionale in epigrafe dispone in materia di «Assestamento del bilancio per gli anni 2019-2021 ai sensi dell'art. 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26».

Limitatamente alle disposizioni indicate in epigrafe, la legge regionale è costituzionalmente illegittima e, giusta delibera del Consiglio dei ministri del 3 ottobre 2019, viene impugnata per i seguenti

MOTIVI

1. L'art. 9 comma 36 della legge regionale prevede: «36. Il comma 29 dell'art. 9 della legge regionale 28 dicembre 2018, n. 29 (Legge di stabilità 2019), è sostituito dal seguente:

«29. L'Amministrazione regionale, al fine di sostenere il sistema di mobilità e accessibilità a favore delle persone con disabilità, è autorizzata a concedere alle associazioni di volontariato e di promozione sociale con sede in regione, iscritte nei rispettivi registri regionali e aventi quali esplicite finalità statutarie la tutela e promozione sociale delle persone con disabilità, contributi straordinari per sostenere gli oneri connessi all'acquisto di autoveicoli di categoria M1 e M2 allestiti per il trasporto di persone con disabilità.»».

La precedente versione dell'art. 9, comma 29 della legge regionale n. 29/2018 (novellato dalla disposizione qui impugnata), prevedeva: «29. L'Amministrazione regionale è autorizzata a concedere alle associazioni di volontariato con sede in regione contributi straordinari per sostenere gli oneri connessi all'attuazione delle iniziative finalizzate alla sperimentazione di modelli organizzativi innovativi di interventi e servizi in rete rivolti alle persone disabili, con particolare riguardo al sistema di mobilità e accessibilità ivi compreso l'acquisto di automezzi».

Come si vede, la previsione precedente mirava, con una portata oggettiva particolarmente ampia e «aperta», a sostenere mediante contributi regionali straordinari la sperimentazione da parte delle associazioni di volontariato di modelli organizzativi innovativi di interventi e servizi in rete a favore delle persone disabili. I servizi diretti a favorire la mobilità di tali persone, e all'interno di questi l'acquisto di automezzi, costituivano soltanto una possibile esplicazione di tali modelli organizzativi innovativi, menzionata dalla disposizione a puro titolo esemplificativo. La disposizione previgente, però, non limitava affatto all'organizzazione della mobilità e, in questa, all'acquisto di automezzi, l'ambito delle iniziative agevolabili con il contributo regionale. Come detto, tale ambito, nella concezione della disposizione, rimaneva totalmente aperto, e suscettibile di includere qualsiasi servizio, purché innovativo e diretto a soddisfare qualsiasi esigenza delle persone disabili.

Dato questo presupposto, era ragionevole che la platea dei soggetti agevolabili venisse circoscritta dalla disposizione alle «associazioni di volontariato con sede in regione». Una estensione a qualsiasi soggetto operante nel volontariato, considerata l'ampiezza oggettiva degli interventi ammessi al contributo, avrebbe potuto provocare un numero eccessivo di richieste di contributo e, di conseguenza, la dispersione di questo in troppe erogazioni non coordinate e inefficienti, insieme alla difficoltà di selezionare le richieste meritevoli di essere ammesse al contributo.

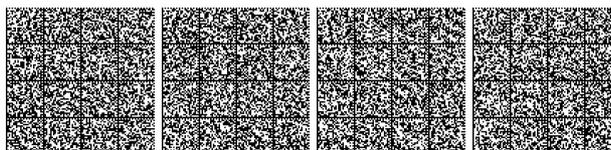
La novella apportata coi la disposizione oggi impugnata ha, invece, per così dire rovesciato la prospettiva della disposizione originaria. I contributi straordinari regionali sono ora erogabili esclusivamente per sostenere le spese connesse «all'acquisto di autoveicoli di categoria M1 e M2 allestiti per il trasporto di persone con disabilità». L'ambito oggettivo dell'agevolazione è stato, quindi, drasticamente ristretto ad una sola iniziativa, vale a dire all'acquisto dei suddetti autoveicoli.

Ciò rende, tuttavia, discriminatoria e irragionevole la limitazione dei soggetti che possono avere titolo al contributo alle sole «associazioni di volontariato e di promozione sociale con sede in regione, iscritte nei rispettivi registri regionali e aventi quali esplicite finalità statutarie la tutela e promozione sociale delle persone con disabilità».

Per quanto riguarda le associazioni di promozione sociale, si deve considerare che (fino alla piena operatività del Registro unico nazionale del Terzo settore, previsto dagli articoli 45 ss. del decreto legislativo n. 117/2017 — codice del terzo settore —, come previsto dalla disposizione transitoria contenuta nell'art. 102 comma 4 del medesimo decreto legislativo) sono tuttora applicabili gli articoli 7 e 8 della legge n. 383/2000 («disciplina delle associazioni di promozione sociale»), giusta i quali

«7. Registri.

1. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari sociali è istituito un registro nazionale al quale possono iscriversi, ai fini dell'applicazione della presente legge, le associazioni di promozione sociale a carattere nazionale in possesso dei requisiti di cui all'art. 2, costituite ed operanti da almeno un anno. Alla tenuta del registro si provvede con le ordinarie risorse finanziarie, umane e strumentali del Dipartimento per gli affari sociali.



2. Per associazioni di promozione sociale a carattere nazionale si intendono quelle che svolgono attività in almeno cinque regioni ed in almeno venti province del territorio nazionale.

3. L'iscrizione nel registro nazionale delle associazioni a carattere nazionale comporta il diritto di automatica iscrizione nel registro medesimo dei relativi livelli di organizzazione territoriale e dei circoli affiliati, mantenendo a tali soggetti i benefici connessi alla iscrizione nei registri di cui al comma 4.

4. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano istituiscono, rispettivamente, registri su scala regionale e provinciale, cui possono iscriversi tutte le associazioni in possesso dei requisiti di cui all'art. 2, che svolgono attività, rispettivamente, in ambito regionale o provinciale.

8. Disciplina del procedimento per le iscrizioni ai registri nazionali, regionali e provinciali.

1. Il Ministro per la solidarietà sociale, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, emana un apposito regolamento che disciplina il procedimento per l'emanazione dei provvedimenti di iscrizione e di cancellazione delle associazioni a carattere nazionale nel registro nazionale di cui all'art. 7, comma 1, e la periodica revisione dello stesso, nel rispetto della legge 7 agosto 1990, n. 241 (10).

2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con proprie leggi, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'istituzione dei registri di cui all'art. 7, comma 4, i procedimenti per l'emanazione dei provvedimenti di iscrizione e di cancellazione delle associazioni che svolgono attività in ambito regionale o provinciale nel registro regionale o provinciale nonché la periodica revisione dei registri regionali e provinciali, nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241. Le regioni e le province autonome trasmettono altresì annualmente copia aggiornata dei registri all'Osservatorio nazionale di cui all'art. 11.

3. Il regolamento di cui al comma 1 e le leggi regionali e provinciali di cui al comma 2 devono prevedere un termine per la conclusione del procedimento e possono stabilire che, decorso inutilmente il termine prefissato, l'iscrizione si intenda assentita.

4. L'iscrizione nei registri è condizione necessaria per stipulare le convenzioni e per usufruire dei benefici previsti dalla presente legge e dalle leggi regionali e provinciali di cui al comma 2».

Da queste previsioni emerge la perfetta equivalenza dell'iscrizione nel registro nazionale delle associazioni di promozione sociale rispetto all'iscrizione nei registri regionali di tali associazioni. La sola differenza sta nell'ambito territoriale di svolgimento dell'attività dell'associazione, che consente l'iscrizione nel registro nazionale se tale da coprire almeno cinque regioni e venti province del territorio nazionale; laddove consente l'iscrizione nei rispettivi registri regionali se limitato al territorio di una regione, o di più regioni ma in numero inferiore a cinque.

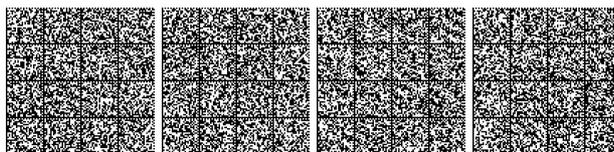
Si tratta di un dato meramente formale, che non tocca l'uguaglianza sostanziale delle associazioni di promozione sociale, tanto nazionali che regionali. Ciò è testualmente enunciato dall'art. 8 comma 4 della legge n. 383/2000, giusta il quale «4. L'iscrizione nei registri è condizione necessaria per stipulare le convenzioni e per usufruire dei benefici previsti dalla presente legge e dalle leggi regionali e provinciali di cui al comma 2».

Viola quindi l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui vieta trattamenti differenziati rispetto a situazioni uguali, una disposizione come il comma 36 qui impugnato che riserva i contributi in questione alle sole associazioni di promozione sociale iscritte nel registro regionale, mentre la nega alle associazioni di promozione sociale iscritte nel registro nazionale ma operanti territorialmente anche nel territorio della Regione Friuli Venezia Giulia. Il dato determinante è, infatti, l'operatività nel territorio regionale friulano, che può connotare non solo le associazioni operanti esclusivamente nel territorio friulano e per questo iscritte nel registro regionale, ma anche le associazioni di promozione sociale dotate di carattere nazionale, e per questo iscritte nel registro nazionale, che includano il territorio friulano tra quelli cui si rivolge la propria attività.

Il registro di iscrizione serve a semplificare, a tutela dei terzi e delle stesse pubbliche amministrazioni che entrano in rapporto con le associazioni di promozione sociale, l'individuazione del tipo di associazione; ma non differenzia l'attività dell'associazione dal punto di vista sostanziale, e la rilevanza di tale attività per il territorio della regione. Non è quindi costituzionalmente giustificata la riserva dei contributi qui in esame alle sole associazioni iscritte nel registro regionale, con esclusione delle altre, benché operanti in Friuli.

Per quanto riguarda le Organizzazioni di volontariato, invece, sempre fino alla piena operatività del Registro unico nazionale del terzo settore, sopra menzionato, la sola registrazione esistente è a base regionale: l'art. 6 della legge n. 266/1991 (legge quadro sul volontariato) dispone infatti: «6. Registri delle organizzazioni di volontariato istituiti dalle regioni e dalle province autonome.

1. Le regioni e le province autonome disciplinano l'istituzione e la tenuta dei registri generali delle organizzazioni di volontariato.



2. L'iscrizione ai registri è condizione necessaria per accedere ai contributi pubblici nonché per stipulare le convenzioni e per beneficiare delle agevolazioni fiscali, secondo le disposizioni di cui, rispettivamente, agli articoli 7 e 8.

3. Hanno diritto ad essere iscritte nei registri le organizzazioni di volontariato che abbiano i requisiti di cui all'art. 3 e che alleghino alla richiesta copia dell'atto costitutivo e dello statuto o degli accordi degli aderenti.

4. Le regioni e le province autonome determinano i criteri per la revisione periodica dei registri, al fine di verificare il permanere dei requisiti e l'effettivo svolgimento dell'attività di volontariato da parte delle organizzazioni iscritte. Le regioni e le province autonome dispongono la cancellazione dal registro con provvedimento motivato.»

Tuttavia, in primo luogo, tra i requisiti di iscrizione in tali registri, stabiliti dall'art. 3 della legge n. 266/91 non figura l'operatività esclusiva o prevalente nel territorio di una data regione. Ciò significa che alla struttura regionale dei registri non corrisponde la limitazione territoriale dell'attività delle organizzazioni di volontariato alla sola regione di iscrizione. È perfettamente ammissibile, e si verifica in concreto, il caso di una organizzazione di volontariato che sia necessariamente (visto che la legge non prevede altra possibilità) iscritta in una determinata regione, ma che operi effettivamente anche in altre regioni.

Anche a proposito delle organizzazioni di volontariato, quindi, la disposizione regionale impugnata discrimina le organizzazioni ammesse e quelle escluse dai contributi soltanto sulla base del dato formale del registro di iscrizione, laddove, per quanto esposto, tale dato non è idoneo a differenziare in modo sostanziale le attività di volontariato rivolte al territorio della regione friulana. Donde anche in questo caso la violazione dell'art. 3 Cost.

La disposizione impugnata, poi, in entrambe le sue articolazioni, sia quella riferita alle associazioni di promozione sociale, sia quella riferita alle organizzazioni di volontariato, viola l'art. 3 Cost. perché si pone come disciplina «a regime», che anche in futuro, cioè dopo che sarà divenuto operativo il Registro unico nazionale del terzo settore sopra menzionato, limiterà i contributi in questione alle sole associazioni di promozione sociale e organizzazioni di volontariato precedentemente iscritte nei registri regionali.

Ciò contrasta con la finalità della riforma del terzo settore, attuata con il decreto legislativo n. 117/2017.

Uno dei tratti salienti di questa riforma è, infatti, proprio l'unificazione del registro. I precedenti registri nazionali e regionali delle varie figure soggettive (tra cui le associazioni di promozione sociale e le associazioni di volontariato: *cf.* articoli 32 ss.; e 35 ss. decreto legislativo n. 117/2017) riconducibili al terzo settore vengono soppressi e unificati nel Registro unico nazionale del terzo settore (articoli 45 ss.), in cui *ex art.* 54 decreto legislativo cit. dovranno trasmettere i registri esistenti.

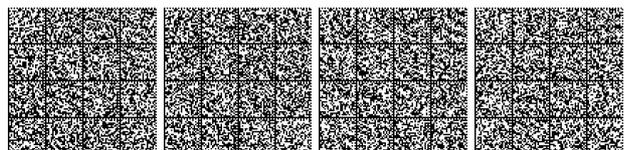
Questa nuova disciplina, già giuridicamente in vigore e solo da rendere concretamente operativa completando gli adempimenti previsti dall'art. 53 del decreto legislativo n. 117/2017, supera ogni differenziazione formale e conferma la definitiva equiparazione di tutti gli enti del terzo settore iscritti nel Registro nazionale. Può quindi affermarsi che la riforma del terzo settore contiene il principio generale secondo cui gli enti appartenenti a tale settore possono essere differenziati, nei loro rapporti con lo Stato e le regioni e nell'accesso alle provvidenze pubbliche rivolte alla loro attività, soltanto in base alle concrete caratteristiche della loro attività, come per esempio l'area territoriale in cui tale attività prevalentemente si svolge; mentre non possono essere differenziate in base a dati puramente formali.

Sempre con riferimento alla riforma del terzo settore, deve rilevarsi poi che la discriminazione contraria all'art. 3 Cost. qui denunciata sussiste anche per il fatto che, comunque, la disposizione regionale impugnata limita l'accesso al contributo alle associazioni di promozione sociale e alle organizzazioni di volontariato. Senonché, la riforma ha inteso equiparare dal punto di vista funzionale tutti gli enti del terzo settore, le cui differenze organizzative e tipologiche sono mantenute essenzialmente per rispettare la volontà degli associati, ma non per distinguerne i compiti.

Questi, quale che sia il tipo di ente, debbono essere riconducibili alle «attività di interesse generale» enumerate nell'art. 5 del decreto legislativo n. 117/2017. Se un ente del terzo settore opera in una di tali attività e queste ultime godono di contributi pubblici, l'accesso al contributo non può quindi essere limitato a particolari categorie di enti del terzo settore, escludendone gli altri pur operanti in quel campo. Viola, quindi, l'art. 3 Cost. la riserva del contributo in questione alle sole organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale (Capi I e II del Titolo V del decreto legislativo n. 117/2017), con esclusione degli «enti filantropici» (Capo III), delle imprese sociali (Capo IV e decreto legislativo n. 112/2017), delle reti associative (Capo V), delle società di mutuo soccorso (Capo VI).

Oltre alle molteplici violazioni dell'art. 3 Cost. fin qui denunciate, la disposizione impugnata incorre altresì nella violazione dell'art. 118 ultimo comma Corte costituzionale.

Qui si prevede che la Repubblica in tutte le sue articolazioni favorisce l'iniziativa dei cittadini singoli e associati per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà.



La riforma del terzo settore, con la disciplina positiva, appunto, delle attività di interesse generale (art. 5 decreto legislativo n. 117/2017) che gli enti del terzo settore possono svolgere in sussidiarietà rispetto allo Stato, alle regioni e ai comuni, e con la compiuta individuazione degli enti ascrivibili al terzo settore, ha fornito lo strumento attuativo di questo principio fondamentale di cooperazione e integrazione tra le istituzioni e la società civile.

È evidente che una disposizione come quella impugnata, con l'introdurre una distorsione nell'organizzazione del terzo settore allorché favorisce con i contributi solo talune tipologie di enti escludendo gli altri, contrasta con l'art. 118 ultimo comma citato. Il principio di cooperazione e integrazione tra istituzioni e società civile ivi enunciato implica, infatti, innanzitutto, che le istituzioni non influiscano sulla libertà dei cittadini di associarsi nella forma che ritengono più idonea, tra quelle messe a disposizione dall'ordinamento, per perseguire lo svolgimento delle attività di interesse generale; laddove è evidente che, a parità di tutte le altre condizioni, favorire con i contributi solo alcuni tipi di enti orienterà «dall'alto» la libertà associativa del terzo settore, spingendola a preferire questi tipi di enti. Ciò che appare del tutto incompatibile con la direttiva costituzionale volta a riconoscere la libera dinamica delle formazioni sociali e a integrarla senza condizionarla nelle finalità delle istituzioni dell'ordinamento generale.

2. Il comma 51 dell'art. 9 della legge regionale n. 13/2019 prevede: «51. Le risorse del fondo per il contrasto alla povertà trasferite ai Servizi sociali dei comuni (SSC) a titolo di acconto ai sensi dell'art. 9, comma 9, lettera a), della legge regionale n. 29/2018 e non utilizzate nell'anno 2019, sono confermate in capo ai SSC per la concessione di interventi di contrasto alla povertà a favore di nuclei familiari come definiti dall'art. 2, comma 5, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, aventi almeno un componente che sia in possesso, congiuntamente, dei seguenti requisiti.

a) cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione europea, ovvero suo familiare come individuato dall'art. 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;

b) residenza in regione da almeno cinque anni continuativi. In caso di rimpatrio di corregionali, il periodo di residenza all'estero non è computato e non è considerato quale causa di interruzione della continuità della residenza in regione.».

La disposizione riportata è costituzionalmente illegittima nella parte in cui, nella lettera b), limita la concessione degli interventi di contrasto alla povertà in essa contemplati ai soli nuclei familiari in cui almeno un componente possiede la residenza in regione da almeno cinque anni continuativi; e ulteriormente prevede che la continuità non è richiesta in caso di «rimpatrio di corregionali», per i quali ai fini del requisito in esame i periodi di residenza all'estero sono considerati come periodi di residenza nella regione.

La finalità della disposizione è, palesemente, quella di fissare dei requisiti di «sufficiente radicamento territoriale» nella regione, al fine di selezionare gli aventi diritto alle prestazioni assistenziali di contrasto alla povertà. Tuttavia, nel prevedere come requisito fondamentale la residenza in regione per almeno cinque anni, la disposizione basa in modo decisivo l'accesso alla prestazione ad una circostanza meramente spazio-temporale, come la durata della residenza in regione, che non presenta alcuna specifica connessione con lo stato di bisogno a cui la prestazione stessa mira a porre rimedio.

Per questo, la disposizione appare irragionevole e discriminatoria, sicché viola l'art. 3 Cost., perché finisce per escludere dalla prestazione situazioni di povertà maggiori di altre, invece, ammesse, solo perché ascrivibili, le prime, a nuclei familiari in cui nessun componente abbia risieduto in regione per almeno cinque anni.

Ora, è ben noto che secondo la giurisprudenza di codesta Corte costituzionale, non è vietato al legislatore statale o regionale prevedere requisiti indicativi di un effettivo radicamento territoriale al fine di selezionare gli aventi diritto a prestazioni assistenziali. Ma ciò, da un lato, al solo fine di prevenire gli abusi consistenti negli spostamenti, a volte fittizi, di residenza finalizzati soltanto ad ottenere le prestazioni. E sotto questo aspetto un requisito di residenza della durata di almeno cinque anni appare manifestamente eccessivo rispetto a tale finalità antiabusiva, essendo plausibile, giusta *l'id quod plerumque accidit*, che anche la mera residenza possa attestare il radicamento territoriale e il carattere non abusivo del trasferimento, se si tiene conto della incidenza sostanziale che su tutti gli aspetti della vita del nucleo familiare presenta il trasferimento in altra regione. E se si tiene conto che gli abusi non possono essere presunti *ex lege*, ma vanno accertati caso per caso attraverso adeguati procedimenti di controllo delle erogazioni assistenziali.

Dall'altro lato, sempre alla stregua della giurisprudenza di codesta Corte costituzionale, requisiti di residenza minima non possono comunque essere richiesti a fronte di prestazioni assistenziali volte a sopperire a necessità fondamentali degli individui, come la protezione dallo stato di indigenza dell'intero nucleo familiare.



Deve quindi ribadirsi, anche a proposito della disposizione regionale ora illustrata l'affermazione di codesta Corte costituzionale da ultimo fatta nella sentenza n. 107/2018, ove si legge: «questa Corte ha affermato “il principio che “se al legislatore, sia statale che regionale (e provinciale), è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni assistenziali al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili” (sentenza n. 133 del 2013), tuttavia “la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza” (sentenza n. 133 del 2013) e che, quindi, debbano essere in ogni caso coerenti ed adeguati a fronteggiare le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto principale di fruibilità delle provvidenze in questione (sentenza n. 40 del 2011)”» (sentenza n. 168 del 2014). Ha inoltre affermato che «l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irragionevole o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio*» (sentenza n. 172 del 2013).

Con particolare riferimento al requisito della residenza protratta, questa Corte ha anche osservato che, «mentre la residenza costituisce, rispetto a una provvidenza regionale, “un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio” (sentenza n. 432 del 2005), non altrettanto può dirsi quanto alla residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale). La previsione di un simile requisito, infatti, ove di carattere generale e dirimente, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto “introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari”, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata prolungata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che in linea astratta ben possono connotare la domanda di accesso al sistema di protezione sociale (sentenza n. 40 del 2011)” (sentenza n. 222 del 2013).».

La disposizione impugnata viola poi l'art. 3 Cost., sempre sotto i profili della manifesta irragionevolezza e della discriminazione ingiustificata di situazioni uguali, nella parte in cui ammette, invece, alle prestazioni in questione i nuclei familiari in cui nessuno dei componenti risiede in regione da almeno cinque anni, ma nei quali si sia verificato il caso di «rimpatrio di corregionali»; caso nel quale la residenza all'estero viene equiparata a residenza in regione.

L'incongruità tra fini e mezzi della disposizione appare palese se si considera che, assunto come fine limitare le prestazioni ai soli casi che manifestino un effettivo radicamento con la regione, è contraddittorio equiparare a tali casi quello in cui l'interessato non abbia risieduto in regione perché residente, addirittura, all'estero. Non si comprende perché risiedere in altra parte del territorio nazionale farebbe cessare il radicamento con la regione friulana, mentre tale radicamento persisterebbe in caso di emigrazione all'estero (per di più senza alcuna limitazione di territori, per esempio alle regioni di confine, come potrebbe immaginarsi in una ipotetica disciplina che volesse tenere conto di fenomeni di emigrazione transfrontaliera a breve raggio; peraltro non attestati per quanto riguarda il Friuli).

In secondo luogo, la disposizione appare manifestamente irragionevole anche per l'assoluta indeterminatezza del suo presupposto; che, invece, trattandosi di disposizione eccezionale (come tutte quelle di equiparazione), dovrebbe essere precisato in modo tassativo.

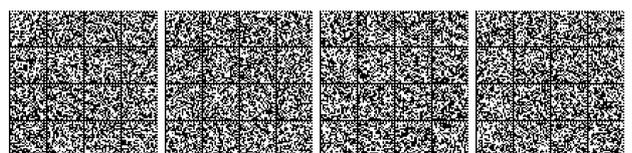
Non è dato infatti intendere che cosa si intenda per «corregionali». Se si tratta di persone precedentemente residenti in regione, il caso rientra nell'ipotesi precedente: se la residenza è stata interrotta e non ha raggiunto il minimo di cinque anni, non vi è ragione di privilegiare i casi in cui sia stata interrotta per emigrare all'estero rispetto ai trasferimenti in altra parte del territorio nazionale.

Se si tratta di persone nate nella regione, la violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui vieta ogni discriminazione fondata sulla nascita, appare così manifesta da non richiedere ulteriore illustrazione.

Ancora, del tutto inafferrabile appare la nozione di «rimpatrio». Considerato il carattere meramente indiziario delle iscrizioni anagrafiche, neppure l'iscrizione e successiva cancellazione dall'AIRE, che peraltro non è menzionata dalla disposizione impugnata e si formula qui come mera ipotesi interpretativa, apparirebbe comunque un dato dotato di portata probante così decisiva da giustificare l'inserimento di un privilegio di tale portata nell'ambito di una disciplina, quale la riserva ai soli residenti ultraquinquennali delle prestazioni in discorso, già di per sé indebitamente privilegiaria.

In ogni caso, appare quindi eccessivamente indeterminata l'area dei soggetti che potrebbero beneficiare di tale deroga, il che ridonda in ulteriore violazione dell'art. 3 Cost. sotto i profili indicati.

3. Il comma 67 dell'art. 9 della legge regionale n. 13/2019 prevede: «67. Ai fini della programmazione regionale, per consentire la rivalutazione del fabbisogno complessivo di strutture residenziali per anziani non autosufficienti, è sospesa la presentazione delle domande per l'ottenimento dell'autorizzazione alla realizzazione di nuove strutture sino alla conclusione del processo di accreditamento, di cui all'art. 49 della legge regionale n. 17/2014, delle strutture già autorizzate all'esercizio in via definitiva o in deroga temporanea, per le quali resta ammessa la possibilità di presentare domanda di ampliamento, trasformazione e trasferimento della sede.».



La disposizione presuppone, come emerge dal suo testo, la pendenza di numerosi procedimenti di accreditamento presso il servizio sanitario regionale di strutture residenziali per anziani non autosufficienti. In attesa della conclusione di tali procedimenti, che sono regolati dall'art. 49 della legge regionale n. 17/2014, viene sospesa la possibilità di presentare domande per l'autorizzazione alla realizzazione di nuove strutture di tale specie.

La disposizione regionale, in sostanza, subordina la possibilità di richiedere e ottenere l'autorizzazione alla realizzazione di una nuova struttura assistenziale per anziani al completamento delle procedure di accreditamento con il servizio sanitario regionale delle strutture già autorizzate e operanti.

Disponendo in tal modo, la legge regionale contrasta con l'art. 5 n. 16 dello Statuto della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia di cui alla legge costituzionale n. 1/1963, e comunque con l'art. 117 comma 3 Cost. Queste previsioni costituzionali riconducono la competenza legislativa della regione in materia di «igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera» (così l'art. 5 statuto nel n. 16), ovvero di «tutela della salute» (art. 117 comma 3) alla legislazione concorrente tra Stato e regione. L'art. 5 statuto prevede infatti che nelle materie in esso enumerate la regione ha potestà legislativa «con l'osservanza dei limiti generali indicati nell'art. 4 ed in armonia con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato nelle singole materie».

La disposizione impugnata, nel porre la subordinazione che si è sopra illustrata, contrasta in particolare con la legislazione statale che costituisce il quadro di riferimento della legislazione regionale, anche friulana, in materia di autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie private.

Tale legislazione va individuata negli articoli 8-ter ss. del decreto legislativo n. 502/92. Il punto è pacifico. Gli articoli 48 e 49 della legge sanitaria regionale n. 17/2014, richiamata dal comma 67 qui impugnato, regolano il primo l'autorizzazione, il secondo l'accreditamento delle strutture sanitarie private, ed entrambi esordiscono con la clausola «In attuazione dell'art. 8-ter [8-quater] del decreto legislativo n. 502/1992 ..».

Ciò premesso, deve sottolinearsi che la legge statale distingue nettamente per contenuto, presupposti e funzione l'autorizzazione, da un lato, e l'accreditamento dall'altro delle strutture sanitarie.

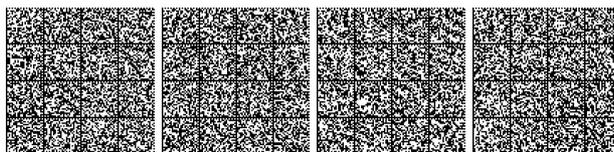
L'art. 8-ter del decreto legislativo n. 502/92 regola l'autorizzazione e prevede: «1. La realizzazione di strutture e l'esercizio di attività sanitarie e sociosanitarie sono subordinate ad autorizzazione. Tali autorizzazioni si applicano alla costruzione di nuove strutture, all'adattamento di strutture già esistenti e alla loro diversa utilizzazione, all'ampliamento o alla trasformazione nonché al trasferimento in altra sede di strutture già autorizzate, con riferimento alle seguenti tipologie:

- a) strutture che erogano prestazioni in regime di ricovero ospedaliero a ciclo continuativo o diurno per acuti;
- b) strutture che erogano prestazioni di assistenza specialistica in regime ambulatoriale, ivi comprese quelle riabilitative, di diagnostica strumentale e di laboratorio;
- c) strutture sanitarie e sociosanitarie che erogano prestazioni in regime residenziale, a ciclo continuativo o diurno.

2. L'autorizzazione all'esercizio di attività sanitarie è, altresì, richiesta per gli studi odontoiatrici, medici e di altre professioni sanitarie, ove attrezzati per erogare prestazioni di chirurgia ambulatoriale, ovvero procedure diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità o che comportino un rischio per la sicurezza del paziente, individuati ai sensi del comma 4, nonché per le strutture esclusivamente dedicate ad attività diagnostiche, svolte anche a favore di soggetti terzi.

3. Per la realizzazione di strutture sanitarie e sociosanitarie il comune acquisisce, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di autorizzazioni e concessioni di cui all'art. 4 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493 e successive modificazioni, la verifica di compatibilità del progetto da parte della regione. Tale verifica è effettuata in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale, anche al fine di meglio garantire l'accessibilità ai servizi e valorizzare le aree di insediamento prioritario di nuove strutture.»

L'art. 8-quater regola l'accreditamento e prevede: «1. L'accreditamento istituzionale è rilasciato dalla regione alle strutture autorizzate, pubbliche o private ed ai professionisti che ne facciano richiesta, subordinatamente alla loro rispondenza ai requisiti ulteriori di qualificazione, alla loro funzionalità rispetto agli indirizzi di programmazione regionale e alla verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati raggiunti. Al fine di individuare i criteri per la verifica della funzionalità rispetto alla programmazione nazionale e regionale, la regione definisce il fabbisogno di assistenza secondo le funzioni sanitarie individuate dal Piano sanitario regionale per garantire i livelli essenziali ed uniformi di assistenza, nonché gli eventuali livelli integrativi locali e le esigenze connesse all'assistenza integrativa di cui all'art. 9. La regione provvede al rilascio dell'accreditamento ai professionisti, nonché a tutte le strutture pubbliche ed equiparate che soddisfano le condizioni di cui al primo periodo del presente comma, alle strutture private non lucrative di cui all'art. 1, comma 18, e alle strutture private lucrative.



2. La qualità di soggetto accreditato non costituisce vincolo per le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale a corrispondere la remunerazione delle prestazioni erogate, al di fuori degli accordi contrattuali di cui all'art. 8-*quinquies*. I requisiti ulteriori costituiscono presupposto per l'accreditamento e vincolo per la definizione delle prestazioni previste nei programmi di attività delle strutture accreditate, così come definiti dall'art. 8-*quinquies*.

3. Con atto di indirizzo e coordinamento emanato, ai sensi dell'art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, sentiti l'Agenzia per i servizi sanitari regionali, il Consiglio superiore di sanità, e, limitatamente all'accreditamento dei professionisti, la Federazione nazionale dell'ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri, sono definiti i criteri generali uniformi per: (155)

a) la definizione dei requisiti ulteriori per l'esercizio delle attività sanitarie per conto del Servizio sanitario nazionale da parte delle strutture sanitarie e dei professionisti, nonché la verifica periodica di tali attività;

b) la valutazione della rispondenza delle strutture al fabbisogno, tenendo conto anche del criterio della soglia minima di efficienza che, compatibilmente con le risorse regionali disponibili, deve essere conseguita da parte delle singole strutture sanitarie, e alla funzionalità della programmazione regionale, inclusa la determinazione dei limiti entro i quali sia possibile accreditare quantità di prestazioni in eccesso rispetto al fabbisogno programmato, in modo da assicurare un'efficace competizione tra le strutture accreditate; (156)

c) le procedure ed i termini per l'accreditamento delle strutture che ne facciano richiesta, ivi compresa la possibilità di un riesame dell'istanza, in caso di esito negativo e di prescrizioni contestate dal soggetto richiedente nonché la verifica periodica dei requisiti ulteriori e le procedure da adottarsi in caso di verifica negativa.

4. L'atto di indirizzo e coordinamento è emanato nel rispetto dei seguenti criteri e principi direttivi:

a) garantire l'eguaglianza fra tutte le strutture relativamente ai requisiti ulteriori richiesti per il rilascio dell'accreditamento e per la sua verifica periodica;

b) garantire il rispetto delle condizioni di incompatibilità previste dalla vigente normativa nel rapporto di lavoro con il personale comunque impegnato in tutte le strutture;

c) assicurare che tutte le strutture accreditate garantiscano dotazioni strumentali e tecnologiche appropriate per quantità, qualità e funzionalità in relazione alla tipologia delle prestazioni erogabili ed alle necessità assistenziali degli utilizzatori dei servizi;

d) garantire che tutte le strutture accreditate assicurino adeguate condizioni di organizzazione interna, con specifico riferimento alla dotazione quantitativa e alla qualificazione professionale del personale effettivamente impiegato ...».

Previsioni sostanzialmente analoghe recano i citati articoli 48 e 49 della legge sanitaria regionale n. 17/2014.

In tema di autorizzazione, infatti, l'art. 48 comma 2 prevede: «2. L'autorizzazione per la realizzazione di strutture sanitarie e sociosanitarie necessita di preventiva verifica di compatibilità del progetto da parte della Regione in rapporto con il fabbisogno complessivo regionale e alla localizzazione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale. Nelle more della riclassificazione delle strutture residenziali per anziani e delle strutture di cui all'art. 24, comma 2, lettera a), il parere sul l'abbisogno è vincolante. L'autorizzazione per la realizzazione delle strutture è rilasciata dal Comune. Fatte salve quelle già rilasciate, l'autorizzazione per l'esercizio delle attività delle strutture sociosanitarie non gestite direttamente dalle Aziende per l'assistenza sanitaria è rilasciata dalle medesime. L'autorizzazione per l'esercizio delle attività delle strutture sanitarie private e quella delle strutture pubbliche sono rilasciate, rispettivamente, dalle Aziende per l'assistenza sanitaria e dalla Regione, Direzione centrale competente in materia, sulla base dei requisiti e delle procedure stabiliti con il regolamento di cui al comma 1. Il rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione delle strutture e per l'esercizio delle attività non determina, in alcun modo, l'accreditamento delle strutture e la sussistenza degli accordi contrattuali di cui agli articoli 49 e 50».

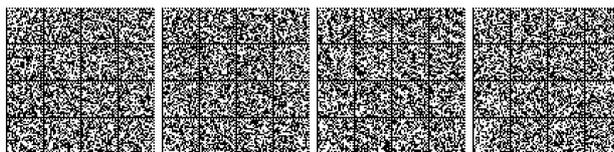
L'art. 49, in tema di accreditamento, prevede invece: «1. In attuazione dell'art. 8-*quater* del decreto legislativo n. 502/1992 con regolamento regionale sono stabiliti:

a) i requisiti ulteriori di qualificazione rispetto a quelli stabiliti ai sensi dell'art. 48, nonché ai sensi dell'atto di intesa Stato-Regioni del 20 dicembre 2012;

b) la procedura per il rilascio e il mantenimento dell'accreditamento istituzionale.

2. L'accreditamento delle strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private è rilasciato dalla Regione, Direzione centrale competente in materia, subordinatamente alla verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati raggiunti, nonché della conformità ai requisiti di cui al comma 1.

3. Fermo restando quanto stabilito al comma 2. nelle more dell'adozione del regolamento di cui al comma 1, trovano applicazione i requisiti e le procedure, in quanto compatibili, stabiliti con il regolamento adottato sulla base della previgente normativa.



3-bis. La qualità di soggetto accreditato costituisce vincolo per gli enti del Servizio sanitario regionale a corrispondere la remunerazione delle prestazioni erogate esclusivamente per effetto della stipula degli accordi contrattuali di cui all'art. 50.

3-ter. La giunta regionale, al fine di assicurare un'efficace competizione tra le strutture private accreditate, anche in considerazione di esigenze connesse all'assistenza espresse dagli enti del Servizio sanitario regionale, determina i limiti entro i quali procedere ad accreditare un numero di strutture che può essere superiore al fabbisogno programmato».

Come si vede, è principio generale della materia quello secondo cui l'autorizzazione alla realizzazione di nuove strutture sanitarie presuppone una semplice valutazione del fabbisogno complessivo e della distribuzione (localizzazione) territoriale delle nuove strutture. Purché la nuova struttura ottemperi ai requisiti di cui all'art. 8 della legge n. 59/1997 (art. 8-ter, comma 4 decreto legislativo n. 502/92), l'autorizzazione non può essere negata. Solo una manifesta eccessività della struttura rispetto al fabbisogno potrebbe giustificare il diniego dell'autorizzazione.

L'autorizzazione, quindi, abilita la struttura a prestare i servizi a chiunque gliene faccia richiesta a proprio onere e sulla base di un contratto d'opera professionale di diritto privato.

Tutt'altra cosa è l'accreditamento. L'accreditamento comporta l'inserimento funzionale della struttura sanitaria autorizzata nel Servizio sanitario regionale. Nei limiti stabiliti con gli accordi contrattuali previsti dall'art. 8-quinquies del decreto legislativo n. 502/92, il servizio sanitario deve remunerare le prestazioni rese dalle strutture accreditate (art. 8-quater, comma 2, decreto legislativo n. 502/92; analogamente, art. 49 comma 3-bis legge regionale n. 17/2014).

Per questo, l'accreditamento viene rilasciato soltanto alle strutture di cui si accerti la «rispondenza ai requisiti ulteriori di qualificazione, alla loro funzionalità rispetto agli indirizzi di programmazione regionale e alla verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati raggiunti.» (art. 8-quater, comma 1, decreto legislativo n. 502/92; analogo l'art. 49 commi 1 e 2 legge regionale n. 14/2017).

Conseguentemente, non è consentito collegare l'esito, e anzi la stessa proponibilità, delle domande di autorizzazione alla realizzazione di nuove strutture sanitarie (nella specie, per anziani), all'esito dei procedimenti di accreditamento delle strutture esistenti. Semmai, la logica del sistema è quella opposta: non possono essere accreditate strutture che non posseggano (più) i requisiti per essere autorizzate; ma strutture non accreditabili per difetto dei requisiti individuati dalle disposizioni statali e regionali appena riportate ben possono, comunque, essere autorizzate e operare in regime puramente privato, al di fuori del servizio sanitario regionale, come strutture non accreditate. Che è quanto, invece, fa la disposizione del comma 67 qui impugnato.

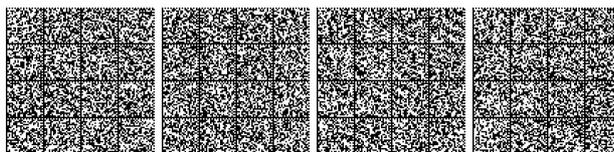
Non potrebbe obiettarsi che l'autorizzazione è soggetta alla verifica del fabbisogno, e che questo può essere determinato solo se si conoscono numero e localizzazione delle strutture accreditate. Il fabbisogno è dato, infatti, dalla domanda di determinate prestazioni sanitarie in sé considerate, vale a dire prescindendo dalla circostanza, che è logicamente successiva, se tali prestazioni saranno richieste al servizio sanitario regionale o, invece, in regime di diritto privato. L'accreditamento serve invece a strutturare la capacità del servizio sanitario regionale di soddisfare in regime di assistenza sanitaria pubblica una determinata domanda di prestazioni sanitarie. La parte di domanda soddisfacibile dal servizio sanitario regionale attraverso le strutture accreditate, non riduce, quindi, il fabbisogno, che costituisce un «*prius*» degli accreditamenti.

In sostanza, se il fabbisogno è completamente soddisfatto, non interessa quante siano le strutture accreditate e quelle non accreditate che partecipano a tale soddisfacimento. Per il solo fatto che il fabbisogno è integralmente soddisfatto, non potranno autorizzarsi nuove strutture. Se, invece, il fabbisogno non è integralmente soddisfatto, per ciò solo nuove strutture potranno essere autorizzate, e si stabilirà in un momento successivo se occorra altresì potenziare la risposta «pubblica» del servizio sanitario regionale includendovi anche tali strutture (sempre che lo richiedano e ne possiedano i requisiti qualitativi «ulteriori») mediante l'accreditamento.

Tutto ciò, del resto, è chiaramente enunciato dalla stessa legge sanitaria regionale n. 17/2014 nel comma 2 ultima parte dell'art. 48, ove si precisa che «Il rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione delle strutture e per l'esercizio delle attività non determina, in alcun modo, l'accreditamento delle strutture e la sussistenza degli accordi contrattuali di cui agli articoli 49 e 50».

Non è quindi consentito al legislatore regionale collegare i procedimenti e provvedimenti di autorizzazione, da un lato, e di accreditamento dall'altro, e sospendere in via preventiva l'esperibilità dei primi in attesa, per di più *sine die* (il comma 67 non prevede alcun termine) del completamento dei secondi.

Oltre che i principi generali di legislazione statale ora illustrati, il comma 67 qui impugnato viola altresì l'art. 41 Cost., nella parte in cui assicura la libertà dell'iniziativa economica privata.



Questa può essere limitata solo al fine di prevenirne il contrasto con l'utilità sociale o con la sicurezza, la libertà, la dignità umana. Vietare l'intrapresa di nuove iniziative economiche private, come quelle consistenti nell'apertura di nuove strutture assistenziali per anziani, solo perché si teme (come sembra presupporre il legislatore regionale) che queste possano andare a sovrapporsi alle analoghe, preesistenti, strutture accreditate o accreditabili dal servizio sanitario regionale, certamente non mira a prevenire pregiudizi all'utilità sociale o agli altri valori enunciati nell'art. 41 Cost.

Si tratta, quindi, di una restrizione al rischio di impresa non giustificata costituzionalmente.

Va all'uopo considerato che, secondo l'orientamento giurisprudenziale oggi prevalente, il sistema di norme che regolamentano l'accesso al mercato di privati che intendono erogare prestazioni sanitarie senza rimborsi o sovvenzioni a carico della spesa pubblica non deve tradursi in una compressione della libertà di iniziativa economica privata di cui all'art. 41 della Costituzione (*cf.* Consiglio di Stato, Sez. III n. 550 del 29 gennaio 2013). Più nel dettaglio, la giurisprudenza amministrativa (*cf.* Consiglio di Stato, Sez. III, n. 4574 del 16 settembre 2013) ha affermato che, alla luce dell'art. 32 della Costituzione, che eleva la tutela della salute a diritto fondamentale dell'individuo, e dell'art. 41 della Costituzione, teso — come ricordato — a garantire la libertà di iniziativa, «non può essere ritenuta legittima una assoluta preclusione delle prerogative dei soggetti che intendono offrire, in regime privatistico (vale a dire senza rimborsi o sovvenzioni a carico della spesa pubblica, e con corrispettivi a carico unicamente degli utenti), mezzi e strumenti di diagnosi, di cura e di assistenza sul territorio.»

Inoltre, un regime di sospensione privo di limiti temporali certi finisce per impattare anche sulla libertà di scelta dell'utenza e sulla concorrenza tra erogatori che, poiché privi della prospettiva di conquistare ulteriori quote di mercato, non saranno stimolati a migliorare la qualità delle prestazioni (in tal senso, Corte costituzionale, n. 200/2005).

Il Consiglio di Stato ha, altresì, chiarito che «le valutazioni inerenti all'indispensabile contenimento della spesa pubblica ed alla sua razionalizzazione possono avere la loro sede propria nei procedimenti di accreditamento, di fissazione dei “tetti di spesa” e di stipulazione dei contratti con i soggetti accreditati”; procedimenti questi che sono distinti e susseguenti (sia logicamente che cronologicamente) rispetto a quello relativo al rilascio della pura e semplice autorizzazione all'esercizio dell'attività o alla realizzazione “della struttura” (*cf.* Consiglio di Stato, sentenza 16 settembre 2013, n. 4574).

Nella stessa direzione, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, con nota del 18 luglio 2011, ha posto in rilievo come una politica di contenimento dell'offerta sanitaria possa tradursi in una posizione di privilegio degli operatori del settore già presenti nel mercato, che possono incrementare la loro offerta a discapito dei nuovi entranti, assorbendo la potenzialità della domanda.

Sotto i profili ora illustrati, il comma 67 contrasta quindi anche con l'art. 41 Cost., nella parte in cui garantisce la libera concorrenza; e con l'art. 32 Cost., nella parte in cui garantisce la salute come diritto individuale consistente, innanzitutto, nella più ampia libertà di scelta dei cittadini riguardo alle strutture sanitarie a cui affidarsi.

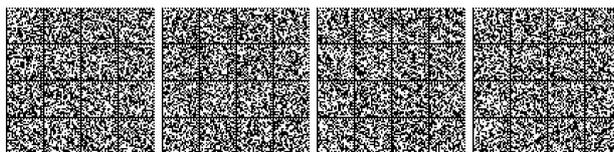
P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio come sopra rapp.to e difeso ricorre a codesta Ecc.ma Corte costituzionale affinché voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge regionale 6 agosto 2019 n. 13, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia del 9 agosto 2019 SO 25, limitatamente all'art. 9 commi 36 51 lett.

Si produrrà in estratto conforme la delibera del Consiglio dei ministri del 3 ottobre 2019.

Roma, 8 ottobre 2019

L'Avvocato dello Stato: GENTILI



N. 201

*Ordinanza del 17 luglio 2019 della Corte dei conti - Sez. regionale di controllo per la Campania
nel procedimento di controllo relativo all'Azienda sanitaria locale di Caserta*

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi - Principi contabili generali e applicati per il settore sanitario - Principi di valutazione specifici del settore sanitario - Modalità di rappresentazione dei contributi in conto capitale da Regione - Contabilizzazione dei contributi in conto capitale nel calcolo del patrimonio netto e contemporanea possibilità, nel caso di impiego per l'acquisto di cespiti ammortizzabili, di contabilizzazione nel conto economico per la sterilizzazione del relativo ammortamento.

- 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), art. 29, comma 1, lettera c).

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Fulvio Maria Longavita, Presidente;

Rosella Cassaneti, consigliere;

Alessandro Forlani, consigliere;

Francesco Sucameli, primo referendario (relatore);

Emanuele Scatola, referendario;

nella Camera di consiglio del 27 maggio 2019 ha pronunciato la seguente ordinanza.

Visto l'art. 1, commi 3 e 7, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge n. 213 del 7 dicembre 2012 che prevede il controllo di legalità-regularità sui bilanci degli enti del sistema sanitario, con l'eventuale blocco della spesa in caso di violazione anche prospettica degli equilibri finanziari;

Vista l'ordinanza n. 23/2019 del 4 aprile 2019, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato in adunanza pubblica l'Azienda sanitaria locale (ASL) di Caserta per il giorno 18 aprile 2019;

Vista l'ordinanza istruttoria collegiale n. 106/2019/PRSP del 6 maggio 2019;

Viste le ordinanze di riconvocazione in adunanza pubblica n. 31 del 6 maggio 2019 e n. 34 del 10 maggio 2019, con la quale ultima l'ASL è stata nuovamente convocata in adunanza pubblica;

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

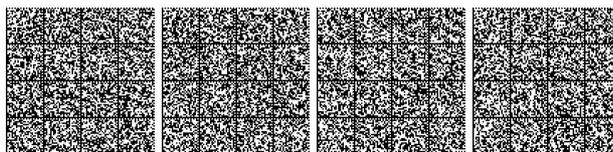
Udito, nell'adunanza pubblica riconvocata, in data 27 maggio 2019, l'ente controllato e viste le memorie in atti;

Udito il Magistrato relatore Francesco Sucameli;

Premesso che:

1. L'oggetto e il parametro del giudizio di controllo. L'odierno procedimento di controllo è attivato e svolto in ragione delle funzioni esercitate dalla Corte dei conti a tutela dell'equilibrio di bilancio, ai sensi dell'art. 20 della legge n. 243/2012, attuativa in sede legislativa delle norme della legge cost. n. 1/2012, in un sistema di tutela che si allarga alle disposizioni del Decreto legislativo n. 118/2011 e al decreto-legge n. 174/2012.

Segnatamente, il controllo è svolto ai sensi dell'art. 1, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante «Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012», convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, di poco antecedente all'entrata in vigore della legge cost. n. 1/2012.



Esso viene svolto in base alla prefata disposizione normativa (art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 174/2012), la quale stabilisce che «Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi [...] degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale, con le modalità e secondo le procedure di cui all'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. I bilanci preventivi annuali e pluriennali e i rendiconti delle regioni con i relativi allegati sono trasmessi alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dai presidenti delle regioni con propria relazione.».

La norma riproduce la formulazione ed i contenuti dell'art. 148-bis TUEL (introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del medesimo decreto-legge n. 174/2012), con la sola differenza che tale controllo si espleta sugli enti del Servizio sanitario nazionale, il cui bilancio è organizzato su una contabilità di tipo economico-patrimoniale, senza che il preventivo abbia effetto autorizzatorio, come è tipico della contabilità pubblica finanziaria.

Il budget (art. 25, decreto legislativo n. 118/2011), infatti, ha soltanto finalità ed effetti programmatici, vincolando gli enti ad obiettivi che rilevano sotto il profilo del controllo strategico e dei vincoli contabili da realizzare a rendiconto. Si tratta cioè di bilanci che, pur mancando della fase della fissazione e verifica dell'equilibrio statico (mediante la fissazione preventiva ed autorizzatoria della spesa in base alle entrate previste), rimangono governati dalla clausola generale dell'equilibrio dinamico (Corte costituzionale, sentenza n. 70/2012). In pratica, l'emersione di squilibri, misurati dai saldi di bilancio, impone un mutamento degli obiettivi di conto economico (costi e ricavi) e le modifica delle scritture che si rivelassero irregolari.

Scopo del procedimento di controllo di cui all'art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 174/2012 (come dell'art. 148-bis TUEL) è, segnatamente, la misurazione degli equilibri conseguente all'accertamento di irregolarità contabili, tramite appositi indici e saldi tecnico-contabili, che nella contabilità economico-patrimoniale sono il patrimonio netto (Pn) ed il risultato di esercizio (utile/perdita).

Il controllo sul bilancio degli enti pubblici, nelle loro varie articolazioni, in questo caso sugli enti del Servizio sanitario nazionale (SSN), costituisce uno strumento di certezza ed effettività degli equilibri di bilancio, nel sistema della finanza pubblica allargata (art. 20, legge n. 243/2012).

Nel nuovo sistema costituzionale, si conferma quindi la necessità di un giudice del bilancio e segnatamente la funzione di controllo della Corte (art. 100 comma 2 Cost., prima parte) tramite cui è possibile verificare il rispetto del «diritto sul bilancio» e più a monte dei precetti costituzionali in materia di equilibrio. Sicché, emerge con evidenza che la verifica della «sincerità» delle poste di bilancio e dei suoi saldi, con l'attribuzione ad essi del valore della certezza, costituisce la primigenia e fondamentale materia di contabilità pubblica (art. 103, comma 2 Cost.) attribuita direttamente dalla Corte, senza *interpositio legislatoris*.

Il giudizio e l'accertamento contabile, di legittimità-regolarità, assicura la certezza del diritto del bilancio e costituisce la garanzia degli interessi adespoti alla informazione corretta sui risultati della gestione e alla funzionalità del bilancio rispetto agli obiettivi fissati dalla legge, nei limiti tracciati dalla Costituzione.

In quest'ottica, gli illeciti contabili che la Corte generalmente accerta e sui cui ha giurisdizione e controllo sono «illeciti di evento», nel senso che devono produrre una lesione del precetto dell'equilibrio, alterando la rappresentazione del bilancio e l'effettiva capacità di sostenere costi e spese. In altri casi, la legge affida alla Corte la giurisdizione su veri e propri «illeciti di condotta», ossia la violazione di taluni parametri che arrecano di per sé un sicuro danno all'equilibrio e alla sostenibilità del ciclo di bilancio (articoli 81 e 97 Cost.).

Tali illeciti di condotta (fermo restando l'evento in senso giuridico della lesione del bene pubblico bilancio), nella fattispecie del controllo di cui all'art. 1, comma 3 del decreto-legge n. 174/2012 coincidono con la violazione «degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno», con l'inosservanza «del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma, della Costituzione», con l'accertamento della insostenibilità dell'indebitamento (per violazione di parametri di legge).

In tali casi, infatti, la legge «tipizza» comportamenti che costituiscono *ex se* forme di lesione del bilancio, riconnettendo ipotesi di responsabilità erariale all'accertamento compiuto dalla Corte, iniziato nell'area del controllo e proseguito in quella giurisdizionale (*cf.*: SRC Campania, n. 240/2017/PRSP in relazione al patto di stabilità, nonché le sentenze Corte conti Sezione giurisdizionale Puglia nn. 314/2019 e Sezione giurisdizionale Abruzzo decreto n. 1/2019).



1.1. Sul piano degli effetti giuscontabili — all'accertamento di tali irregolarità e del loro impatto sugli equilibri espressi dal patrimonio netto e dal risultato di esercizio — la legge ricollega la necessità di azioni conformative da parte del soggetto controllato, volte a superare le criticità rilevate (art. 1, comma 7, decreto-legge n. 174/2012), sia in termini di «sincerità» del bilancio, mediante una correzione delle scritture contabili, sia mediante una riprogrammazione delle azioni di gestione (art. 25 decreto legislativo n. 118/2011), conseguente ad una diversa situazione contabile (c.d. «misure correttive», le quali consistono in «provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio»).

Il contenuto e l'impatto quantitativo delle misure correttive di cui vengono *ope legis* onerati gli enti controllati, dunque, presuppongono e dipendono dalla misurazione dello scarto tra equilibri effettivi accertati dalla Corte dei conti ed equilibri certificati dai bilanci approvati, tramite i saldi tipici della contabilità patrimoniale: patrimonio netto e risultato di esercizio.

Giova rammentare che nella contabilità economico-patrimoniale (art. 2424 c.c.), il patrimonio netto è il saldo in grado di esprimere — nella continuità degli esercizi — la complessiva coerenza tra risorse e impegni, in funzione dell'obiettivo dell'organizzazione (in questo caso, «pubblica», per risorse, fonti giuridiche e scopi), laddove nella contabilità finanziaria tale capacità rappresentativa è espressa dal saldo: «risultato di amministrazione» (art. 42, decreto legislativo n. 118/2011).

Tali saldi, nelle due contabilità, costituiscono l'oggetto fondamentale dell'accertamento del giudice contabile.

Del resto, proprio di recente, la Corte costituzionale, con riguardo all'art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 174/2012 — sebbene con riferimento al bilancio consuntivo della regione, approvato a valle del giudizio di parifica (art. 1, comma 5 del decreto-legge n. 174/2012) — ha ricordato che «compito della Corte dei conti, [...], è accertare il risultato di amministrazione, nonché eventuali illegittimità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti (art. 1, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, [...]), i rimettenti hanno esaurientemente spiegato l'effetto preclusivo che le disposizioni impugnate avrebbero sul controllo di legittimità delle partite di spesa [...]» (sent. n. 138/2019, § 6 in diritto).

Mutatis mutandis, il *thema decidendum* del controllo sugli enti del Servizio sanitario nazionale, previsto dall'art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 174/2012, è accertare la corretta dimensione del patrimonio netto e con esso lo stato degli equilibri, rispetto ai quali discendono per l'ente controllato gli effetti conformativi di cui all'art. 1, comma 7, del medesimo decreto-legge n. 174/2012.

In buona sostanza: *a)* l'oggetto del giudizio di controllo della Corte dei conti è il bilancio; *b)* il parametro è la clausola generale dell'equilibrio, misurato alla stregua dei coefficienti propri del tipo di contabilità prescelto.

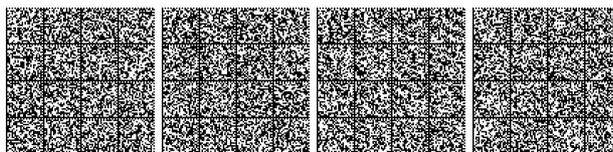
Tale procedimento può portare all'accertamento di irregolarità contabili, che in ragione delle alterazioni anche «prospettiche» degli equilibri (misurati dai saldi fondamentali del patrimonio netto e del connesso risultato di esercizio), comporta, *ope legis*, l'insorgenza di doveri di comportamento contabile.

Il principale effetto conformativo è l'insorgenza dell'obbligo giuscontabile di adozione di misure correttive da parte dell'ente controllato, consistente nelle necessarie correzioni delle scritture contabili e nella modifica della politica di *budgeting* (art. 25, decreto legislativo n. 118/2011).

In buona sostanza, la quantificazione dello squilibrio è parametro di misurazione delle misure correttive che l'ente controllato è tenuto ad assumere e, quindi, parametro concreto di un diverso e distinto procedimento di controllo (*cf.* SRC Campania n. 107/2018/PRSP e SS.RR., sentenza n. 5/2019/EL) in cui la Corte dei conti è tenuta a verificare l'adempimento del ridotto obbligo giuscontabile. L'accertamento di un inadempimento rispetto a tale obbligo di diritto pubblico, comporta, *ope legis*, il c.d. «blocco della spesa» (art. 1, comma 7, decreto-legge n. 174/2012, seconda parte). Il principale effetto conformativo è dunque rilevante per l'ente controllato, ma anche per la stessa Corte dei conti, in quanto costituisce il presupposto di fatto ed il parametro concreto per lo svolgimento di controlli successivi.

Lo stesso accertamento, peraltro, è foriero di ulteriori effetti conformativi che non si limitano all'ente controllato, ma si estendono agli altri soggetti pubblici che concorrono all'organizzazione del servizio sanitario.

Infatti, come è noto, se da un lato l'organizzazione dei servizi sanitari è di competenza delle regioni, che devono nella loro autonomia (art. 119 Cost.) assicurare l'equilibrio del loro bilancio e quello delle loro articolazioni organizzative (art. 97, comma 1 Cost.), per altro verso, costituisce loro incombenza dotare le aziende sanitarie, strumentali alla svolgimento di tale competenza, di mezzi finanziari sufficienti a erogare i livelli essenziali di assistenza che, in



materia di tutela della salute, costituiscono «livelli essenziali delle prestazioni» in materia di diritti civili e sociali di cui all'art. 117, comma 2°, lettera *m*) Cost., ossia quelle prestazioni costituzionalmente necessarie per assicurare l'uguaglianza nell'esercizio del diritto fondamentale alla salute (articoli 2, 3 e 32 Cost.), per cui lo Stato deve erogare appositi finanziamenti (art. 119 Cost.; art. 25 e ss. del decreto legislativo n. 68/2011).

La sufficienza e adeguatezza del finanziamento, prima regionale e poi statale, per assicurare l'erogazione dei LEA, può essere misurata solo tramite bilanci trasparenti e veritieri delle medesime aziende sanitarie.

1.2. L'accertamento della Corte dei conti, infatti, non è privo di effetti giuridici, oltre che sulle amministrazioni controllate, anche sugli enti che hanno rispetto ad esse competenze, poteri e responsabilità (funzioni «tutorie»), in ordine al ripristino degli equilibri (regioni) e alla garanzia delle prestazioni costituzionalmente necessarie (per lo Stato, *cf.* art. 117, comma 2, lettera *m*) Cost. in punto di competenza, l'art. 120 in merito al potere sostitutivo e l'art. 119, in punto di autonomia e finanziamento solidale).

Infatti, le situazioni di disavanzo sanitario possono determinare l'obbligo della finanza statale e regionale di intervenire a garanzia dei LEA (art. 119, comma 5 Cost.): così lo Stato deve intervenire a garanzia della tenuta complessiva del sistema sanitario regionale (così come accaduto con la con l'art. 1, comma 796, lettera *b*), legge 27 dicembre 2006, n. 296), mentre per altro verso le regioni provvedono con appositi contributi a ripianare le perdite dei singoli enti (*cf.* art. 29, comma 1, lettera *d*) del decreto legislativo n. 118/2011).

Di conseguenza — essendo il precetto dell'art. 97, comma 1 Cost. una clausola generale che ha come effetto tipico costituzionale l'obbligo di ripristino dell'equilibrio violato (Corte cost. sentenza nn. 192/2012 e en 250/2013) — mentre le stesse amministrazioni controllate devono immediatamente adottare comportamenti correttivi, sul terreno delle scritture contabili e della riprogrammazione gestionale, per eliminare le cause dello squilibrio, l'ente regionale deve verificare gli equilibri ed eventualmente compensare il deficit di risorse che il ciclo di produzione aziendale non è da solo in grado di riassorbire.

Infatti, a garanzia della continuità dell'erogazione del servizio sanitario e per evitare situazioni siffatte, l'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, impone alle regioni di garantire il complessivo equilibrio economico del servizio sanitario, attribuendo poteri di carattere sostitutivo allo Stato, ex art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

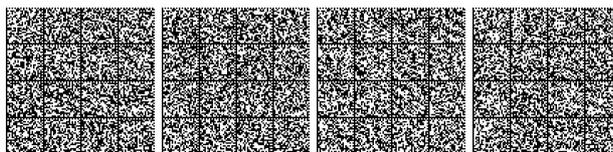
Il successivo comma 180 stabilisce che le regioni devono assicurare il complessivo equilibrio economico finanziario del sistema sanitario regionale, provvedendo ad una ricognizione delle cause ed alla conseguente elaborazione di un programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento, di durata non superiore ad un triennio.

Con riguardo alle singole situazioni aziendali, ai sensi dell'art. 1, commi 524-536, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, le regioni devono individuare i singoli enti del sistema sanitario regionale da sottoporre a piani di rientro per il risanamento della propria situazione aziendale, sulla base di una disciplina dettata da un decreto interministeriale, in attesa di emanazione, a seguito della sentenza n. 192/2017 della Corte costituzionale. L'inadempimento degli obblighi di rientro può determinare la decadenza del manager preposto (comma 534).

Nel caso della Regione Campania, è stato in questo senso adottato il recente decreto n. 46/2018 del Commissario ad acta, che espressamente ritiene «il mancato raggiungimento dell'equilibrio economico [...] ovvero dei risultati programmati [...] motivo di decadenza automatica del direttore generale dell'azienda sanitaria inadempiente, fatte salve le ulteriori sanzioni previste dall'ordinamento».

2. Natura e funzione rappresentativa del patrimonio netto nella contabilità economico-patrimoniale «pubblica». Le variazioni del patrimonio netto da un esercizio all'altro costituiscono un indice deputato ad esprimere gli equilibri economico-finanziari di gestione. Tali variazioni sono espresse, principalmente, dal risultato di esercizio (utile/perdite) che a sua volta incide sulla consistenza del patrimonio netto stesso (composto, al suo interno: dal capitale di dotazione, dalle riserve, dagli utili non distribuiti, al netto delle perdite da ripianare, *cf.* art. 2424 c.c.).

Il patrimonio netto è anche definito come differenza tra le attività e passività (saldo) aziendali. Per questo, il Pn, considerato nel suo valore assoluto a fine esercizio, esprime, nella continuità di bilancio, l'equilibrio tra le risorse presenti (i finanziamenti contabilizzati tra le «passività») ed i loro impieghi (contabilizzati tra le «attività»), i quali ultimi devono essere in grado di generare reddito e di sostenere il costo del rinnovo del ciclo aziendale (conto economico), garantendo la continuità dell'azienda medesima (principio di continuità).



Il saldo positivo tra attività e passività (in cui consiste il patrimonio netto) esprime la capacità dell'azienda di sostenere e finanziare il ciclo aziendale; il saldo negativo, invece, un deficit di risorse per il quale è evidente che la capacità produttiva dell'azienda è impegnata primariamente a ripianare il debito pregresso, piuttosto che a creare nuovo valore.

In questo senso, per gli enti pubblici in contabilità economico-patrimoniale (art. 2424 c.c.), il Pn rappresenta un saldo in grado di fornire informazioni simili a quelle rese dal risultato di amministrazione per gli enti territoriali diversi dallo Stato in contabilità finanziaria: così come il risultato di esercizio (utile/perdita) esprime l'equilibrio nel ciclo di reddito in una singola unità temporale (esercizio) alla stregua di quanto fa, in contabilità finanziaria, il risultato di gestione (avanzo/disavanzo di gestione), il Pn, come il risultato di amministrazione, mostra se, nella continuità degli esercizi, l'ente è ghermito da una situazione debitoria, derivante dagli esercizi precedenti, che gli impedisce di impiegare le risorse che si rendono disponibili, primariamente, a scopi produttivi di nuovi beni e servizi, a causa della pressione che deriva dal debito pregresso.

Esso si ottiene, infatti, algebricamente come la differenza tra le attività e le passività rappresentate nello Stato patrimoniale e misura il valore economico della ricchezza propria dell'azienda e se (e in che misura) sussistono le condizioni della perseguibilità dell'attività aziendale. Infatti, astrattamente, il Pn fornisce un'informazione elementare e cioè quale ricchezza rimarrebbe all'azienda ove, al tempo «t», si procedesse a liquidare e pagare tutte le passività generate dai fatti di gestione. La ricchezza che residua deve essere peraltro in grado di rifinanziare gli impegni necessari a riattivare il successivo ciclo di reddito.

Di conseguenza, l'accertamento contabile della reale consistenza del patrimonio netto (per effetto di irregolarità che incidono in diminuzione sul suo valore, ad esempio, mediante una riduzione delle attività e/o un aumento delle passività) è in grado non solo di acclarare lo stato degli equilibri, ma anche di costituire premessa per il procedimento decisionale da parte degli organi delle pubbliche amministrazioni, che possono così valutare quale spazio è disponibile per un nuovo eventuale indebitamento sostenibile e/o per l'erogazione di maggiori beni e servizi, funzionali allo svolgimento delle proprie attività pubbliche. In caso di patrimonio netto negativo, sarebbe per contro necessario programmare azioni di ripiano, anche sinergiche con altri enti che hanno competenze in materia di garanzia della effettiva erogazione dei LEA (articoli 119 e 120 Cost.), secondo standard di uguaglianza, poiché lo squilibrio può pregiudicare la destinazione delle risorse verso prestazioni necessarie per legge o Costituzione (art. 117 comma 2, lettera m), Cost.).

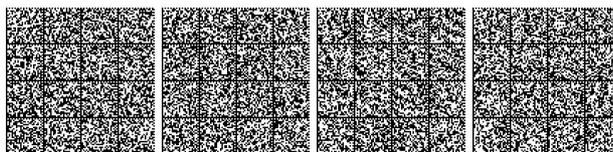
2.1. Dal punto di vista della disciplina applicabile, a differenza delle articolate disposizioni dedicate precipuamente al bilancio pubblico in contabilità finanziaria, emanate con il decreto legislativo n. 118/2011, il regolamento contabile rilevante per gli enti del Servizio sanitario nazionale è determinato, per il rinvio effettuato dallo stesso decreto legislativo n. 118/2011, dalla disciplina del codice civile e, implicitamente (per il carattere elastico delle norme contabili legali), dalle norme tecniche elaborate dalla scienza aziendale e dai principi contabili degli organi professionali.

Gli enti del servizio sanitario, infatti, adottano il sistema della contabilità economico-patrimoniale (art. 26 e art. 19, lettere b), punto i), c) e d) del comma 2 del decreto legislativo n. 118/2011). Inoltre, per la redazione del bilancio d'esercizio, applicano la disciplina civilistica (articoli da 2423 a 2428 del codice civile), fatto salvo quanto espressamente disposto dal decreto legislativo n. 118/2011 ed i suoi allegati, in particolare dagli Allegati 2, 2/1, 2/3, 2/4.

2.2. Ciò premesso, fatta salva la disciplina speciale di legge, la struttura e la funzione del patrimonio netto delle aziende sanitarie si identifica con quella civilistica e, tramite la disciplina di diritto comune (art. 2424 del codice civile, comma 1, lettera A del Passivo dello Stato patrimoniale), con la logica contabile del sistema economico-patrimoniale, elaborata dalla scienza ragionieristico-aziendale.

In generale, il passivo dello Stato patrimoniale indica tutte le «fonti» di finanziamento dell'attività aziendale, cui corrispondono gli impieghi dell'attivo patrimoniale. All'interno dello stesso, peraltro, occorre distinguere tra il patrimonio netto e le altre passività.

L'istituto giuscontabile del «Patrimonio netto» consiste, in primo luogo, in una fonte di finanziamento dell'attività aziendale, caratterizzantesi per la peculiarità della provenienza e delle aspettative di restituzione e remunerazione. Esso, infatti, si connota come «capitale proprio e di rischio», da trasformare in «impieghi» aziendali. Gli impieghi aziendali, pertanto, sono in primo luogo il risultato della trasformazione del capitale proprio (di rischio), nonché, in secondo luogo, di quello di terzi.



Dal punto di vista della composizione, nel sistema a partita doppia, esso è composto dal capitale sociale (*recte*, fondo di dotazione, essenziale per la prosecuzione dell'attività), dalle riserve e dagli utili non distribuiti. A tale valore vanno sottratte le perdite da ripianare (*cf.* art. 2424 del codice civile, Voce «A» del Passivo). Il saldo che ne risulta, come si vedrà tra breve, grazie al sistema della partita doppia, è esattamente uguale al saldo complessivo tra «attività» e passività».

Infatti, e per altro verso, il patrimonio netto va distinto dalla passività vere e proprie (art. 2424 del codice civile lettere B e seguenti del Passivo), elencate nelle voci successive del passivo Stato patrimoniale: esse riguardano i debiti della società con i terzi, per la disponibilità di capitale conferito, suscettibile di richieste di restituzione (*claims*).

In quest'ambito, il patrimonio netto si distingue dalle passività in senso tecnico: *a*) per la natura, in quanto misura il capitale investito stabilmente dai proprietari dell'azienda (la cui restituzione e remunerazione è del tutto eventuale ed aleatoria); *b*) per la sua funzione informativa, in quanto ogni sua variazione esprime un indice sintetico e globale del successo dell'attività aziendale nella continuità temporale e contemporaneamente, se riguardato in termini assoluti, indica le condizioni della sua perseguibilità, condizionando la successiva programmazione.

In definitiva, nella contabilità economico-patrimoniale il complessivo attivo patrimoniale (gli impieghi delle risorse, «A») equivale alla somma del valore complessivo delle fonti proprie e di terzi, cioè delle passività (*claims*, «P»), ovvero il capitale di terzi) e del patrimonio netto (*ergo*, $A=P+Pn$). Per tale ragione, il Pn si può definire algebricamente come il valore differenziale tra attività e passività ($Pn=A-P$).

Si tratta quindi di un saldo che, se negativo, misura l'eventuale deficit di risorse che deve essere reintegrato. Se positivo, invece, esprime il margine per sostenere prospetticamente l'aumento dell'indebitamento verso il mercato, per effetto della crescita delle passività (aumento del ricorso a capitale di terzi), determinata dallo squilibrio emerso a valle del processo di investimento e di finanziamento della gestione corrente. In ogni caso, il Pn deve assicurare un *surplus* idoneo a garantire la continuità dell'azienda, tale da conservare quanto meno il fondo di dotazione perché altrimenti, per pagare tutti i debiti, l'azienda dovrebbe disfarsi anche dei suoi beni strumentali essenziali.

2.3. Se il Pn , alla stregua delle passività vere e proprie, finanzia in modo non dissimile e unitario gli impieghi aziendali ed il ciclo economico, se ne differenzia profondamente per natura e funzione rappresentativa (funzione che esso esercita verso gli *stakeholders*).

Esso si trova allocato nella sezione finale del Passivo, perché, *lato sensu*, costituisce un «debito» peculiare, per destinatario e per esigibilità. La natura del «debito» che esso rappresenta, infatti, è di tipo aleatorio: esso esprime il *quantum* che l'organizzazione sarebbe tenuta a restituire ai suoi «mandanti» (*principal/stakeholders*) una volta esaurito o cessato il mandato aziendale. Tale debito di «organizzazione» e tale restituzione, è doppiamente eventuale ed aleatoria, in quanto subordinata: *a*) all'evento eccezionale dell'interruzione dell'attività aziendale, *b*) alla esistenza di un *surplus* patrimoniale rispetto al monte dei debiti verso «terzi».

Sul primo piano (natura), dunque, per gli investitori/proprietari, esso esprime un credito aleatorio e quindi un capitale di rischio, poiché la restituzione e la remunerazione del capitale investito dipendono da un evento, futuro ed incerto (il successo dell'attività aziendale, espresso dall'utile), mentre, per l'azienda stessa può essere considerato un «debito di organizzazione» che diventa esigibile solo in caso di interruzione dell'attività aziendale.

Quanto al secondo piano (funzione), il Pn ha una funzione informativa essenziale per la verifica della capacità dell'azienda di sostenersi, nel tempo, coi capitali investiti. Esso quindi rappresenta un elemento informativo essenziale per la prosecuzione e programmazione della successiva attività aziendale e per la verifica del merito creditizio o di margini per ulteriore indebitamento. La sua crescita o la sua diminuzione, infatti, esprimono il successo o l'insuccesso della *mission* aziendale.

Inoltre esso misura la ricchezza economica dell'azienda e della sua proprietà pubblica. La sua riduzione al di sotto del livello di pareggio equivale alla certificazione che la gestione corrente è risultata inefficiente e le sue perdite hanno distrutto la ricchezza originaria. In altri termini: l'accertamento di un Pn negativo equivale alla rilevazione della distruzione integrale del valore economico delle risorse necessarie alla sopravvivenza dell'azienda stessa e della sussistenza del pregiudizio/rischio di interruzione della continuità aziendale.

Per contro, la presenza di un *surplus* esprime la presenza di una eccedenza di ricchezza e misura il margine della sostenibilità di eventuali, future, perdite (per la crescita di debiti e costi a fronte di ricavi insufficienti).



Nelle aziende di erogazione, in assenza di un capitale legale, la sua consistenza finale non può essere in ogni caso inferiore a zero e deve corrispondere ad un *surplus* pari al valore dei beni strumentali essenziali per la prosecuzione dell'azienda. Esso rappresenta quindi l'equilibrio dinamico di bilancio, mettendo in relazione il risultato della gestione con quelli degli esercizi precedenti, alla stregua di quanto avviene con il «risultato».

Cosicché si può affermare che il Pn (ed il suo valore assoluto a fine esercizio) esprime gli equilibri di bilancio dell'azienda sanitaria consistenti in: *a*) un «accreditamento» in caso di Pn positivo (capitale proprio «impiegato» nell'azienda); *b*) un «indebitamento» in caso di Pn negativo (ovvero un deficit di risorse rispetto alle passività complessive, che deve essere necessariamente ripianato, a pena dell'innesto di tensioni di cassa o economiche che possono impedire la prosecuzione del ciclo di produzione/erogazione).

La variazione del Pn, inoltre, è un indice di *performance* su cui svolgere una valutazione in ordine alla corretta esecuzione del mandato da parte dei dirigenti (*cf.* §§ 1.1. e 1.2.), e, insieme alla sua consistenza, costituisce la permesso per le successive decisioni aziendali, anche in termini di ricorso al finanziamento da parte di terzi (art. 25, decreto legislativo n. 118/2011), ma soprattutto, nel sistema della contabilità pubblica delle aziende di erogazione, da parte degli stessi proprietari aziendali (la Regione e lo Stato che devono eventualmente intervenire in funzione di «ripiano perdite» a garanzia dell'erogazione dei LEA).

Considerato in fatto

1. Con relazione istruttoria del Magistrato addetto l'ASL di Caserta è stata chiamata a contraddire su una serie di irregolarità contabili, rilevate sui bilanci 2016 e 2017, segnatamente:

a) dubbi sulle procedure di sicurezza informativa a presidio della immodificabilità delle scritture contabili a chiusura dell'esercizio. Le scritture contabili devono infatti essere tenute secondo le consuete norme contabili (v. in particolare gli articoli 2215-*bis* e 2220 terzo comma c.c.): ove le stesse siano conservate su supporti informatici senza l'utilizzazione delle prescritte procedure di tenuta e conservazione dei documenti in formato elettronico (articoli 39 e 71 decreto legislativo n. 82/2005 e correlati decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 dicembre 2013 e decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 novembre 2014 nonché DMEF 17 giugno 2014) se ne inficia l'attendibilità;

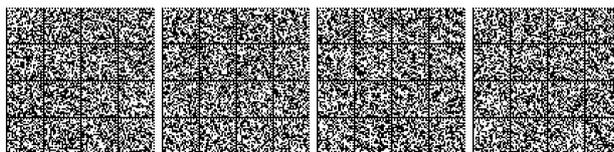
b) mancata inventariazione dei beni mobili, con conseguente incertezza sul valore contabilizzato nelle immobilizzazioni dello stato patrimoniale. Come è noto, infatti, l'inventario è una scrittura obbligatoria della contabilità economico-patrimoniale (art. 2214 c.c.), necessaria per l'elaborazione del bilancio d'esercizio. Per l'effetto, ai fini del giudizio contabile sugli equilibri che deve essere reso da questo giudice, il valore iscritto nei bilanci 2016 e 2017 non può far prova a favore del soggetto che tale contabilità ha predisposto (art. 2709-2711 c.c.), per mancanza della regolare, sottostante, scrittura obbligatoria di secondo grado (l'inventario). Il valore contabilizzato dovrebbe, per l'effetto, essere abbattuto ai fini del calcolo prudenziale degli equilibri, fino a completamento del processo contabile di inventariazione;

c) mancanza di contabilità analitica e obbligatoria in grado di mappare il fenomeno del contenzioso e di prevenire il fenomeno dei «doppi pagamenti» con i privati accreditati, specie in sede di esecuzione;

d) incoerenza tra i dati di conto economico (CE), stato patrimoniale (SP) e nota integrativa (NI), in ordine ai crediti e connessa sottovalutazione del fondo svalutazione e dubbi sul loro valore di effettivo realizzo. Infatti, in base alle disposizioni civilistiche, non derogate dalla disciplina del decreto legislativo n. 118/2011, la valutazione dei crediti avviene in base al valore di presumibile realizzazione (art. 2426, n. 8 c.c.). Nel rispetto del principio di prudenza e verità, essi vanno iscritti nel patrimonio al netto delle poste rettificative. In base agli Allegati 2, 2/1, 2/3, 2/4 del decreto legislativo n. 118/2011 (spec. All. 2/3) il «fondo svalutazioni crediti» (FSC) è esterno allo Stato patrimoniale (SP) e al Conto economico (CE), ed è un fondo che opera nettando direttamente il montante dei crediti in SP. Esso si alimenta mediante progressivi accantonamenti annuali al CE. La nota integrativa (NI) deve dare dettagliata informazione dei movimenti, dei contenuti e del FSC;

e) ritardi nei pagamenti e diffusa patologia in termine di pignoramento sistemico della cassa e fenomeno di «doppi pagamenti»;

f) mancanza di adeguata contabilità analitica per completare le informazioni del Modello LA, separando costi diretti e correlati ricavi per l'erogazione dei LEA (livelli essenziali di assistenza in campo sanitario) da quelli indiretti



e generici, in coerenza con le esigenze di costituzionalità del sistema contabile, evidenziate nella sentenza n. 169/2017 della Corte costituzionale, nel rispetto di quanto stabilito l'art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011.

2. Per completare il quadro informativo e instaurare la pienezza del contraddittorio sulle conclusioni istruttorie del Magistrato istruttore, quest'ultimo chiedeva al Presidente di deferire in adunanza pubblica l'ASL e di consentire all'ente medesimo:

i) di presentare memorie e scritti su tutte le anomalie sopra elencate;

ii) inoltre, ed in particolare, di fornire le seguenti informazioni e documentazioni mancanti:

attestazione da parte del *provider* del sistema informativo sulla immodificabilità delle scritture già chiuse (procedure di sicurezza informatica e tracciabilità);

conferma del corretto ammontare dei crediti al 31 dicembre 2017, spiegando le ragioni della contraddittorietà dei dati esposti in bilancio, sia in tale annualità che in quella precedente, spiegando, in particolare, la ragione della mancata evidenziazione di accantonamenti in Conto economico 2017 e l'inadeguata svalutazione dei crediti alla luce delle considerazioni del Collegio sindacale;

budget 2019;

preconsuntivo 2018;

motivare sulle anomalie riscontrate sul bilancio 2017, in ragione dei possibili effetti sugli esercizi successivi, specie con riferimento alle patologie del sistema degli accantonamenti.

La relazione di deferimento veniva regolarmente comunicata con ordinanza presidenziale all'ente controllato (ordinanza n. 23/2019 del 4 aprile 2019), il quale veniva convocato in adunanza pubblica nel giorno 18 aprile 2019.

3. Nella data fissata per l'adunanza pubblica e nei termini di cui alla citata ordinanza presidenziale, l'ente sanitario non presentava memorie né interveniva con propri rappresentanti per sostenere il contraddittorio sui temi sollevati dal Magistrato istruttore.

Nella conseguente Camera di consiglio, il Collegio rilevava la necessità di integrare il quadro informativo ed il contraddittorio con riferimento alla situazione del patrimonio netto (Pn), non solo alla luce delle anomalie comunicate con il deferimento, ma anche in relazione alla modalità di contabilizzazione dei «contributi in conto capitale», impiegati per legge per la neutralizzazione degli ammortamenti, nonostante siano, in base alla stessa legge, anche inclusi nel patrimonio netto.

In sintesi, le conclusioni di fatto desumibili dallo stato degli atti istruttori si traducevano in tre potenziali irregolarità contabili, così quantificabili, tutte e tre suscettibili di impattare, direttamente o indirettamente, sul valore del patrimonio netto:

1) il valore contabilizzato per i beni diversi dagli immobili (*cf.* bilancio 2017, Attivo SP Voce A, II, «Immobilizzazioni materiali», al netto di «terreni» e «fabbricati», € 6.300.658) non può essere validato per mancanza del sottostante inventario;

2) in secondo luogo, il valore dei crediti verso «altri» (voce B, II Attivo SP «Attivo circolante», sottovoce n. 7) risultava in larga parte incerto ed inattendibile, per ragioni di altra natura, segnatamente, l'incoerenza interna dei dati esposti in stato patrimoniale, conto economico e nota integrativa. Inoltre, non era chiaro se i dati esposti nello SP fossero al netto o al lordo del fondo svalutazione crediti.

La contraddittorietà dei dati emergeva nei termini che di seguito si espongono.

Bilancio 2016.

Stato patrimoniale. Crediti v/altri € 18.021.000 (di cui v. /clienti privati € 10.367.000, iscritti al netto del Fondo svalutazione crediti).

Conto economico: svalutazione crediti € 500.000 (corrispondente alla variazione in positivo del fondo svalutazione nella nota integrativa).

Nota integrativa: Crediti v. privati € 12.148.379 (già svalutati); fondo svalutazione crediti v. privati € 8.333.000.

Stando alla nota integrativa, dunque, il valore lordo nominale dei crediti «altri» sarebbe dovuto essere di € 20.481.379. Nello stato patrimoniale dovrebbero comparire, per l'effetto, € 12.148.379 e non € 10.367.000, come invece risulta dalle scritture. Il Collegio sindacale, inoltre, esprimeva in sede di relazione sul bilancio 2016, forti riserve sulla congruità dell'abbattimento del valore nominale dei crediti verso privati (centri accreditati) solo al 50%.

Bilancio 2017.



Stato patrimoniale: Crediti v/altri 14.836.304 (in teoria, al netto del Fondo svalutazione crediti). Conto economico: Nessun accantonamento a fondo svalutazione crediti.

Nota integrativa: Il valore nominale lordo dei crediti verso «altri» corrisponde al valore iscritto in SP. Evidenzia però una variazione del fondo svalutazioni crediti, nell'anno, per ciascuna sottovoce, pari all'intero importo nominale.

Tutte le evidenze, portano a ritenere inattendibile l'importo di € 14.836.304. Inoltre, già il Collegio sindacale aveva segnalato l'inadeguatezza del Fondo svalutazione crediti (FSC). In proposito, peraltro, la criticità più rilevante è rappresentata dalla non coincidenza degli accantonamenti a tale fondo, registrati in nota integrativa (integrali e nel corso del 2017, per € 14.836.304,00 con un utilizzo solo di 937.753,18) con l'assenza di svalutazioni nel conto economico (Voce B.9). Ciò dimostrerebbe una palese inattendibilità non solo dello stato patrimoniale, ma anche del conto economico sul valore dei dati per «crediti verso altri» (e il «di cui» «verso privati») registrati nel rendiconto 2017.

L'incertezza e la contraddittorietà dei dati esposti si tradurrebbe nell'inattendibilità prudenziale del valore «crediti v/altri» il quale, sino a chiarimento e riaccertamento dei titoli sottostanti ed approvazione del nuovo bilancio, si dovrebbe ritenere un valore non giustificato, da considerare in diminuzione dell'attivo patrimoniale.

3) In terzo luogo, il patologico fenomeno dei «doppi pagamenti» induceva a ritenere che l'ente fosse sprovvisto di un adeguato sistema di controlli interni e soprattutto sottovalutasse l'impatto sul bilancio del contenzioso in termini di Fondo rischi (FR). Segnatamente, secondo quanto ricostruito, i debiti oggetto di procedura esecutiva presso terzi (enti tesorieri) da parte di «privati», vengono prima pagati tempestivamente dopo il pignoramento e poi nuovamente pagati in sede coattiva, senza che l'ente si opponga prontamente in sede giudiziale. L'ASL si ritrova sistematicamente a pagare due volte lo stesso debito, trovandosi per converso costretta, se e quando prenda coscienza dell'anomalia, ad attivare un'azione di recupero presso il creditore, per il (secondo) pagamento non dovuto. Il Collegio sindacale rilevava, inoltre, la frequente mancanza di iscrizione nelle scritture contabili generali del debito oggetto di procedura esecutiva e, contemporaneamente, un sottodimensionamento del fondo rischi. Non venivano peraltro forniti dati certi sul fenomeno dei crediti giudiziari conseguenti, da «raffreddare» col fondo svalutazione crediti, né sul metodo ed esistenza di apposito fondo rischi ed oneri per le spese giudiziarie di recupero.

Poiché, nel caso concreto, sussistono evidenze di irregolarità in grado di impattare negativamente sull'attivo patrimoniale per diversi milioni di euro (tra cui immobilizzazioni iscritte senza corrispondente inventario sottostante, dati contraddittori sulla consistenza del comparto crediti che ne inficiano l'attendibilità complessiva) e in parte in aumento sul passivo (fondo rischi ed oneri), l'attività della Sezione porterebbe all'accertamento di un patrimonio netto effettivo diverso da quello certificato con l'approvazione dei bilanci.

La Sezione, inoltre, rilevato che l'esclusione dei contributi in conto capitale, non compresi — secondo la tecnica contabile prevalente nel diritto comune — tra le voci del Pn, porterebbero, al lordo delle tre irregolarità segnalate, alla quantificazione di un patrimonio netto negativo, avanzava dubbi di costituzionalità sull'art. 29, comma 1, lettera c) del decreto legislativo n. 118/2011.

L'art. 29, infatti, disciplina la composizione del patrimonio netto degli enti del sistema sanitario nazionale, sottoposti al controllo di legittimità-regolarità ai sensi dell'art. 1, commi 3 e 7 del decreto-legge n. 174/2012 con legge n. 213/2012.

Pertanto, per garantire il pieno contraddittorio ai sensi dell'art. 111 Cost., la Sezione emetteva collegialmente ordinanza, in applicazione analogica dell'art. 7, comma 2, del Codice di giustizia contabile (laddove richiama l'art. 101 c.p.c.), e fissava il termine per le deduzioni dell'ente controllato.

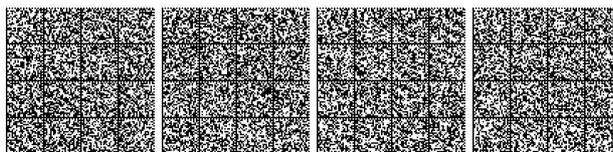
Segnatamente, la Sezione invitava l'ente controllato a contraddire sulla dubbia costituzionalità dell'art. 29, comma 1, lettera c) del decreto legislativo n. 118/2011, atteso che tale norma consente di includere tra gli elementi del patrimonio netto i contributi in conto investimento e contemporaneamente di utilizzare gli stessi contributi per la sterilizzazione degli ammortamenti in conto economico, come se si trattasse di una passività (un risconto passivo o un debito pluriennale).

In sostanza, tali «contributi», sulla base di tale soluzione tecnica del legislatore, apparirebbero, valutati due volte:

a) come «voce di patrimonio netto»;

b) come «proventi» straordinari, utilizzabili per annullare i costi di ammortamento dei cespiti acquistati.

4. La Sezione — come anticipato — emetteva ordinanza istruttoria collegiale (n. 106/2019/PRS del 6 maggio 2019) con cui, da un lato, reiterava la richiesta di fornire documenti, memorie, informazioni sui temi oggetto della relazione di deferimento comunicata con l'ordinanza presidenziale n. 23/2019, dall'altro, chiedeva di dedurre sulla questione di costituzionalità dell'art. 29, comma 1, lettera c) del decreto legislativo n. 118/2011, sollevata d'ufficio dal Collegio.



5. Con ordinanza presidenziale n. 34 del 10 maggio 2019, l'Asl veniva ri-convocata in adunanza pubblica per il giorno 27 maggio 2019.

Con nota prot. C.d.c. n. 3703 del 22 maggio 2019, l'ASL ha trasmesso articolate memorie, mentre all'adunanza pubblica del 27 maggio 2019, intervenuta con i propri rappresentanti, ha fornito informazioni supplementari e precisazioni.

In particolare:

a) ha prodotto regolare attestazione di immodificabilità delle scritture da parte del *provider*, fornendone copia;

b) con riguardo alle immobilizzazioni materiali, ha argomentato nel senso che — a suo giudizio — la mancanza di inventario non inciderebbe sulla certezza del valore iscritto in bilancio a titolo di immobilizzazioni per beni mobili e che il valore dubbio, in ogni caso, ammonterebbe a € 6.120.658,84. L'inventario — che comunque dovrebbe essere completato nei sessanta giorni successivi all'adunanza — una volta terminato potrebbe, secondo i rappresentanti dell'ASL, anche condurre ad un aumento dei valori iscritti nell'attivo patrimoniale;

c) per quanto riguarda i tempi di pagamento, l'ASL ha affermato di aver ridotto sensibilmente il ritardo, almeno sui pagamenti di competenza, anche se sussiste ancora la patologia per effetto del ritardo nel pagamento dei debiti pregressi;

d) sempre sul piano della cassa, ha evidenziato che il fenomeno dei «doppi pagamenti» è collegato al contenzioso con i centri privati accreditati, per le prestazioni oltre il tetto di «accreditamento». In buona sostanza, ad avviso dell'ASL, il fenomeno dei «doppi pagamenti» — che afferma essere in via di totale superamento — dipenderebbe da un comportamento scorretto dei privati, i quali, pur dopo avere ricevuto il pagamento, avvalendosi delle pregresse intimazioni di pagamento e dei pignoramenti, portano ad esecuzione la procedura presso terzi (tesorieri) ottenendo due volte l'adempimento. L'ente ha, come detto, precisato che il fenomeno è stato quasi del tutto eliminato, mediante la prassi del rilascio di una dichiarazione di rinuncia ad ulteriori pagamenti, da parte del difensore dei terzi esecutori, dopo il primo.

Con riferimento al medesimo fenomeno dei «doppi pagamenti» ha anche chiarito che, *ex latere repetitio indebiti*, iscrive e svaluta (non nella loro integralità) i «crediti» da recupero, conseguente a tale fenomeno.

Per quanto riguarda gli altri rischi per passività potenziali, l'ASL ha riferito che il Collegio sindacale, con riferimento al Bilancio consuntivo del 2017, ha ritenuto congrui gli accantonamenti. Ha precisato, però, che l'accantonamento a Fondo rischi riguarda esclusivamente le casistiche in cui è in essere un contenzioso, al momento della comunicazione della richiesta di ingiunzione e quindi di avvio di procedura giudiziaria. Tale fenomenologia è governata dall'applicativo regionale LEGALAPP e, attraverso lo stesso, si provvede a quantificare ed iscriverne il valore delle somme (per sorte, interessi e spese) ad accantonamento. Nulla risulta accantonato in ragione delle maggiori passività riguardanti le rivendicazioni di pagamento di prestazioni al di fuori del contenzioso «formalizzato»;

e) ha precisato l'esatto ammontare dei crediti «verso altri», cercando di portare chiarezza sui contraddittori numeri emersi dal bilancio. In particolare ha chiarito l'ammontare della svalutazione e la natura del fenomeno gestionale sottostante.

Come già evidenziato, sulla base dei dati di bilancio 2017, mentre dallo Stato patrimoniale i «crediti verso altri» (voce B.II.7) ammonterebbero a € 14.836.304,00, sulla base delle informazioni rassegnate in nota integrativa, il valore nominale lordo della stessa voce avrebbe dovuto essere pari a zero.

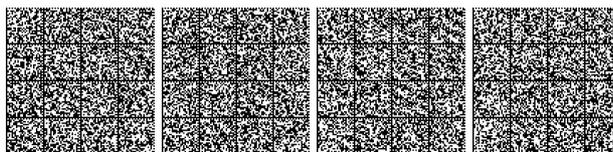
Se da un lato, infatti, la somma del valore nominale delle sotto-voci dei «crediti verso altri» corrisponde al valore esposto in Stato Patrimoniale alla voce B.II.7, per altro verso, la stessa nota integrativa riporta accantonamenti a Fondo Svalutazione Crediti (FSC) di pari ammontare (per un totale di € 14.836.304,00).

Tali accantonamenti, inoltre, per la quasi totalità — sempre secondo la nota integrativa — sarebbero stati effettuati nel corso del 2017, eppure di tali accantonamenti non risulta traccia nel conto economico 2017 (Voce B.9 pari a zero).

L'Ente, ha confermato (nella propria memoria) la correttezza del valore esposto nello Stato Patrimoniale 2017, ma:

ha integralmente corretto le informazioni rese nella nota integrativa, in pratica confermando l'inesattezza di quanto ivi riportato, specie con riguardo al FSC e alla composizione e quantità delle sotto-voci;

non ha peraltro chiarito le ragioni della mancanza di accantonamenti in conto economico, per l'importo svalutato.



5.1. Si riporta di seguito il dettaglio delle precisazioni.

Tabella A. Crediti dello Stato patrimoniale 2017, al netto del fondo svalutazione crediti

| codifica | descrizione | valore |
|---------------|--|-------------------|
| ABA660 | B.II.7) Crediti v/altri | 14.836.304 |
| ABA670 | B.II.7.a) Crediti v/clienti privati | 7.395.580 |
| ABA6780 | B.II.7.b) Crediti v/gestioni liquidatorie | 0 |
| ABA690 | B.II.7.c) Crediti v/altri soggetti pubblici | 1.631.609 |
| ABA700 | B.II.7.c) Crediti v/altri soggetti per ricerca | 0 |
| ABA710 | B.II.7) Crediti v/altri crediti diversi | 5.809.115 |

Il valore della voce netta esposta nello Stato patrimoniale (B.II.7) è stata dunque confermata. Diverse informazioni sono state rese sul FSC, determinato in larga parte da «crediti verso privati».

Contrariamente a quanto affermato col bilancio 2017, il valore nominale della sotto-voce «crediti verso privati» non sarebbe di € 7.395.580,00 (nota integrativa, p. 29), ma di € 15.519.416. L'importo di € 7.395.580,00 sarebbe invece il valore netto (Tabella A, fornita con le memorie di cui alla nota prot. C.d.c. n. 3703 del 22 maggio 2019).

Su tale valore nominale, secondo le informazioni rassegnate con le memorie, si applicherebbe un fondo svalutazione crediti di € 8.333.333,00 (e non di € 7.395.579,82 come risulta da nota integrativa, p. 32).

In definitiva, tale FSC 2017 corrisponderebbe per importo, al netto di qualche piccola fluttuazione di valore, a quello 2016, che era stato accantonato per svalutazione dei «crediti v. privati» (cfr. § 3).

Il valore nominale, della sotto-voce in questione sarebbe quindi così scomponibile:

Tabella B, Dettaglio del valore nominale lordo della sotto voce "crediti verso privati (ABA670)

| CREDITI V/CLIENTI PRIVATI | |
|---|----------------------|
| Centri Privati accreditati | 6.539.428,49 |
| ALTRI ENTI PUBBLICI | 2.031.919,26 |
| Crediti Vs. Clienti privati per prestazioni sanitarie, cessioni sangue, controlli di sicurezza etc. | 6.948.068,25 |
| TOTALE | 15.519.416,00 |

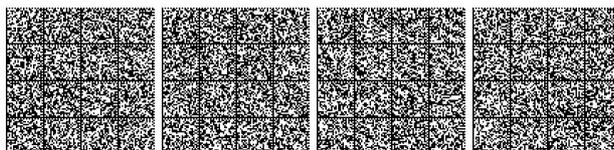
5.2. L'ASL, in primo luogo, ha riconosciuto che il valore, lordo e netto, dei «crediti verso clienti privati» risente dell'indebita inclusione di crediti «verso enti pubblici» per 2,032 milioni. Tuttavia ha affermato che si tratta di una inclusione che non altera i valori complessivi dell'attivo, in quanto tali importi andrebbero comunque dislocati altrove in bilancio e poi ridotti per effetto di compensazione con debiti, come in programma con l'approvazione del bilancio 2018.

L'erronea allocazione dipenderebbe da «migrazioni gestionali che si sono succedute negli anni. Gran parte di questo importo sarà portato in compensazione con altri debiti verso le stesse aziende sanitarie, a seguito di D.G.R.C. n. 88 del 22 ottobre 2018».

Inoltre l'ASL afferma che si tratta di crediti che non abbisognerebbero, nelle valutazioni dall'azienda, di nessuna svalutazione, sicché l'impatto sul valore netto dei crediti sarebbe irrilevante.

In ogni caso, l'Ente ha soggiunto che il FSC applicato a «crediti verso privati» è pari al 53,70% del valore nominale (e non pari al suo integrale valore come da nota integrativa, p. 32) che quindi esprime un valore netto pari al 46,30%.

5.3. Emerge tuttavia che i dati rassegnati non sono corretti e continuano a non avere coerenza interna: infatti, la sotto-voce dovrebbe avere un valore netto di 7.186.083,00 (€ 15.519.416,00 - € 8.333.333,00) e non di € 7.395.580,00 come ancora si indica nelle memorie e in Tabella A.



Inoltre, a prescindere dai dati numerici già incerti, dal contraddittorio è emerso che i ridetti crediti, sul piano del titolo, non corrispondono in tutto o in parte ad effettivi diritti di obbligazione, quanto piuttosto ad un debito o passività potenziale. Segnatamente, l'ASL ha precisato che i crediti «verso privati» registrano pretese che i centri privati accreditati accampano verso l'ASL, per prestazioni rese oltre il tetto di accreditamento, per un importo di € 6.539.428,49. Soggiunge nelle memorie che essi «si riferiscono a recuperi di somme non dovute, per i quali gli stessi centri hanno attivato un contenzioso terminato con un pignoramento».

Dai chiarimenti forniti in adunanza pubblica si è compreso che si tratta in realtà di rivendicazioni di maggiori pagamenti da parte dei «centri privati accreditati» (art. 8-ter e quater del decreto legislativo n. 502/1992), in relazione a prestazioni erogate in eccesso al tetto di accreditamento, stabilito per via contrattuale (art. 8-quinquies del decreto legislativo n. 502/1992).

Talvolta le stesse rivendicazioni generano «doppi pagamenti», secondo la patologia sopra illustrata al § 5, lettera d).

In relazione a tali rivendicazioni (e talvolta in relazione a pagamenti effettivi), l'ASL accenderebbe nella propria contabilità un credito, controbilanciato da una passività potenziale (o da una riduzione di cassa). Cionondimeno, secondo l'ASL, nonostante non ci sia una svalutazione integrale, l'azione combinata di FR (fondo rischi) e FSC (fondo svalutazione crediti) ridurrebbe in modo esiziale l'impatto contabile di tale irregolarità sul patrimonio netto;

e) per quel che concerne la mancanza di una contabilità che consenta di separare i costi di gestione indifferenziati (specie i costi indiretti) da costi e ricavi destinati ai LEA, l'ASL ha sostenuto che i ricavi per LEA sono rappresentati, indistintamente, per quanto riguarda i ricavi, dal finanziamento FSR per le Aziende sanitarie, per quanto riguarda i costi, da tutti i costi che, conformemente al Modello LA approvato con decreto ministeriale, sono ascrivibili al sostenimento dei LEA e dei servizi al cittadino;

f) con riguardo al dubbio di costituzionalità sollevato d'ufficio l'ASL ha affermato che «Gli equilibri patrimoniali esposti nel triennio 2015, 2016 e 2017, riflettono l'applicazione della tecnica di legge secondo quanto stabilito all'art. 29, comma 1, lettera C del decreto legislativo 118/2011. Questa Azienda sanitaria locale si è limitata ad applicare quanto previsto da norma di legge ed in continuità con quanto trasmesso dall'organo superiore Regione Campania».

Il Collegio si ritirava dunque in Camera di consiglio per la decisione.

Considerato in diritto

1. Le irregolarità contabili rilevanti per la ri-quantificazione giustiziale del patrimonio netto. Le irregolarità contabili che possono impattare direttamente sul patrimonio netto e che emergono al momento in cui il caso viene trattenuto per la decisione sono le seguenti:

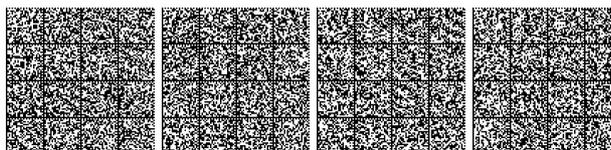
i) la voce dell'attivo patrimoniale A.II (Immobilizzazioni materiali, € 137.248.625,00) è priva della documentazione obbligatoria di II grado (inventario) limitatamente ai beni mobili (valore: € 6.120.659,00). Giova rammentare che gli enti del servizio sanitario adottano il sistema della contabilità civilistica. L'inventario, nella ridetta contabilità, è una scrittura obbligatoria (ex articoli 2214 e 2217 c.c.), a differenza che nella contabilità pubblica finanziaria (art. 64 decreto legislativo n. 118/2011).

Quanto al valore probatorio delle scritture si applicano i principi generali previsti dal codice civile, che detta la disciplina di diritto Comune di base per tale tipo di contabilità (in coerenza con l'art. 1, comma 1-bis della legge n. 241/1990).

Infatti: a) come il rendiconto in contabilità pubblica finanziaria, il bilancio consuntivo è una scrittura contabile complessa di terzo grado che muove da una contabilità analitica (in forma di registrazione contabili periodiche, scritture contabili di secondo grado), in gran parte obbligatoria per legge, e dalle c.d. «pezze giustificative» (documenti contabili di primo grado); b) l'inventario è una delle scritture obbligatorie (cfr: art. 2214 c.c.), presupposte dal sistema degli articoli 2423 e ss. ed è necessario per la corretta e attendibile ricostruzione delle poste di bilancio.

La condizione perché le scritture facciano prova a favore dell'Ente che le redige è che esse siano «regolari», nel senso che rispettino la tecnica e le prescrizioni di legge sulla loro tenuta (art. 2709 c.c.).

Di conseguenza, per le regole che governano la prova dei fatti contabili in presenza di scritture obbligatorie di bilancio, il valore dell'Attivo patrimoniale andrebbe abbattuto di € 6.120.659,00, pari al valore della voce, al netto delle sotto-voci 1, 2 e 9 («terreni», «fabbricati», «in corso ed acconti»), almeno sino a completamento del processo di inventariazione.



Sebbene all'esito del completamento del processo di inventariazione — avviato a seguito dell'istruttoria e in chiusura, secondo quanto prospettato nei prossimi sessanta giorni, ed in corso di completamento — il valore già contabilizzato nel 2017 non necessariamente potrà essere negativo, cionondimeno, le scritture in bilancio non possono essere ritenute valide in sede di riclassificazione e accertamento degli equilibri.

Esse, infatti, devono considerarsi poste incerte il cui valore non può quindi essere validamente contabilizzato per l'irregolarità della loro formazione: la presenza dell'inventario, infatti, costituisce «prova legale» unica ed insostituibile dei fatti economici che ne sono oggetto.

Il sistema contabile, del resto, come è noto, è governato dal principio di verità e dal correlato principio di prudenza, che impone che la rappresentazione dei valori sia improntata a cautela: sicché i redattori, a fronte di eventi e valori incerti, devono evitare la sovrastima di attività e ricavi e la sottostima di passività e costi (art. 2243, comma 2 del codice civile e IAS n. 1).

A fronte di tale irregolarità, il valore dell'attivo andrebbe abbattuto di € 6.120.659,00, secondo una stima di favore per l'ASL, improntata agli accennati canoni prudenziali, sino a conclusione della inventariazione.

1.1. In secondo luogo, la Sezione, sulla base delle risultanze istruttorie non può non rilevare, allo stato, che:

ii) i valori contabilizzati per i «crediti verso privati» difettano di titolo e contribuiscono all'aumento indebito dell'attivo patrimoniale.

Segnatamente, l'importo di tali crediti, corrispondente a € 7.395.580,00, al netto della svalutazione per FSC, non può essere in nessun modo iscritto, nel rispetto delle regole contabili.

In disparte la confusione numerica che rimane anche dopo i chiarimenti, come dimostra la permanente contraddizione interna dei dati rassegnati (*cf.* § 5.3 «considerato in fatto»), la posta non corrisponde a «crediti», bensì a passività, e quando tale credito astrattamente sia configurabile, vi sono evidenze che la posta medesima andrebbe integralmente svalutata, alla luce del principio di prudenza (art. 2243, comma 2 del codice civile e IAS n. 1).

Più nel dettaglio, la fattispecie gestionale sottostante, come chiarito in adunanza pubblica e già evidenziato nelle memorie, corrisponde in genere a pretese di maggiore pagamento da parte dei centri accreditati. A ben vedere, dunque, si è in presenza di passività potenziali o di un debito, da contabilizzare in aumento tra le passività, e giammai di un credito.

1.2. Per contro, laddove la pretesa si sia tradotta in un pagamento se non addirittura in un «doppio pagamento», appare del tutto evidente che il credito da recupero di cui si tratta è invero una pretesa «giudiziaria», non riconosciuta, avanzata ai sensi dell'art. 2041 del codice civile (ingiustificato arricchimento) o ex art. 2033 del codice civile (indebito oggettivo), a fronte di prestazioni già erogate.

Si tratta perciò di un credito che sorge «controverso» in ordine alla spettanza, la cui esigibilità è per definizione dubbia ed aleatoria, presunto o sperato e agganciato agli esiti del contenzioso. Sul piano della contabilità economica, pertanto, esso emergerà solo al momento in cui l'esigibilità sarà certa, quale «sopravvenienza attiva». La sua contabilizzazione al «valore nominale», dunque, contrasterebbe con i principi di verità e prudenza e con l'art. 2426, n. 8. del codice civile. Al contrario, esso andrebbe integralmente svalutato in modo da non aumentare indebitamente l'attivo.

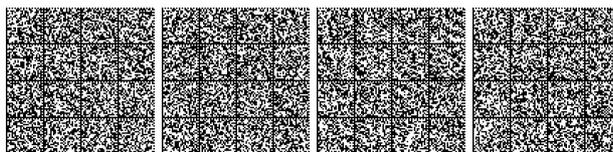
Di conseguenza l'intero importo di € 6.539.428,49 va ritenuto non idoneo a concorrere al valore di «presumibile realizzazione» dei crediti e dell'attivo patrimoniale.

1.3. Alla luce di quanto sinora emerso, l'accertamento contabile porterebbe ad una depressione dell'attivo patrimoniale pari a: *a)* € 6.120.659,00, con riguardo ai beni mobili senza inventario; *b)* € 6.539.428,49, con riguardo ai crediti contabilizzati irregolarmente, mancanti del requisito del «presumibile realizzo» (art. 2426 c.c.).

Ciò stante, a fronte delle due irregolarità contabili sopra passate in rassegna, il cui impatto può essere agevolmente quantificato nei termini riferiti, emerge che le stesse sono in grado di integrare un accertamento di irregolarità-illegittimità ai sensi dell'art. 1, comma 3 del decreto-legge n. 174/2012, in quanto si traducono in una irregolarità formale tale da modificare l'equilibrio di bilancio.

Sulla quantificazione di detta modificazione si baseranno i comportamenti contabili conformativi dell'ente controllato (modifica delle scritture in sede di successiva rendicontazione, e variazione della programmazione, art. 25, decreto legislativo n. 118/2011), nonché le azioni di supporto da parte degli organi tutori (Regione e Stato, ciascuno per le rispettive competenze di sovrintendenza all'erogazione dei LEA e di supporto finanziario, anche nel ottica dell'esercizio del potere sostitutivo, art. 120 Cost.).

2. La norma oggetto della questione incidentale di costituzionalità. La quantificazione del patrimonio netto, su cui si «scaricano» le minori attività patrimoniali irregolarmente accertate (per la somma totale di euro 12.660.087,49, comprensiva anche alla seconda componente), dipende dalla disciplina legale dello stesso.



Segnatamente, l'impatto di tale illegittimità sugli equilibri di bilancio, ovvero sul valore finale del patrimonio netto (oggetto dell'accertamento contabile), dipende dall'applicazione della disciplina speciale contemplata dall'art. 29, comma 1, lettera *c*) del decreto legislativo 118/2011.

La disposizione recepisce istruzioni tecniche già applicate nel settore, a mezzo di fonti non normative (*cf.*: «Linee guida per il bilancio delle aziende sanitarie» della Ragioneria generale dello Stato, pubblicate con il Bollettino d'informazioni del 6 giugno 1995 ed emanate a valle del decreto ministeriale 20 ottobre 1994 con il quale sono stati definiti, a suo tempo, gli schemi di bilancio per le aziende sanitarie) che tuttavia avevano avuto applicazioni differenziate nei vari ordinamenti regionali. Segnatamente, mentre il decreto prevedeva la contabilizzazione nel patrimonio netto dei contributi in conto capitale ricevuti dalle regioni (senza null'altro stabilire), le «Linee guida», per altro verso, prevedevano contemporaneamente la sterilizzazione dell'ammortamento dei cespiti acquistati, tramite lo storno a conto economico del valore già contabilizzato nel patrimonio netto.

La norma legislativa oggi vigente contiene una regolamentazione precipua per la contabilizzazione dei contributi in conto capitale (di seguito anche «in conto investimenti») ricevuti dalla finanza regionale, nell'ambito della contabilità pubblica sanitaria. Segnatamente: «1. Al fine di soddisfare il principio generale di chiarezza e di rappresentazione veritiera e corretta, nonché di garantire l'omogeneità, la confrontabilità ed il consolidamento dei bilanci dei servizi sanitari regionali, sono individuate le modalità di rappresentazione, da parte degli enti di cui all'art. 19, comma 2, lettera *c*) e lettera *b*), punto *i*), ove ricorrano le condizioni ivi previste, delle seguenti fattispecie: [...] *c*) i contributi in conto capitale da regione sono rilevati sulla base del provvedimento di assegnazione. I contributi sono iscritti in un'apposita voce di patrimonio netto, con contestuale rilevazione di un credito verso regione. Laddove siano impiegati per l'acquisizione di cespiti ammortizzabili, i contributi vengono successivamente stornati a proventi con un criterio sistematico, commisurato all'ammortamento dei cespiti cui si riferiscono, producendo la sterilizzazione dell'ammortamento stesso. Nel caso di cessione di beni acquisiti tramite contributi in conto capitale con generazione di minusvalenza, viene stornata a provento una quota di contributo commisurata alla minusvalenza. La quota di contributo residua resta iscritta nell'apposita voce di patrimonio netto ed è utilizzata per sterilizzare l'ammortamento dei beni acquisiti con le disponibilità generate dalla dismissione. Nel caso di cessione di beni acquisiti tramite contributi in conto capitale con generazione di plusvalenza, la plusvalenza viene direttamente iscritta in una riserva del patrimonio netto, senza influenzare il risultato economico dell'esercizio. La quota di contributo residua resta iscritta nell'apposita voce di patrimonio netto ed è utilizzata, unitamente alla riserva derivante dalla plusvalenza, per sterilizzare l'ammortamento dei beni acquisiti con le disponibilità generate dalla dismissione. Le presenti disposizioni si applicano anche ai contributi in conto capitale dallo Stato e da altri enti pubblici, a lasciti e donazioni vincolati all'acquisto di immobilizzazioni, nonché a conferimenti, lasciti e donazioni di immobilizzazioni da parte dello Stato, della regione, di altri soggetti pubblici o privati».

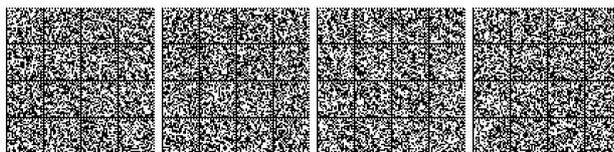
2.1. La norma consente di contabilizzare il ridetto contributo come un elemento del patrimonio netto (Pn).

La scelta legislativa, sottesa alla classificazione del contributo in conto capitale tra le componenti «speciali» del patrimonio netto delle aziende di erogazione, appare dipendere: *a*) dalla circostanza che i contributi derivano dagli stessi proprietari del capitale sociale (la regione e indirettamente il sistema sanitario nazionale); *b*) dal fatto che il trasferimento è sostanzialmente gratuito, al netto della necessità di provvedere al rispetto del vincolo di destinazione, che, una volta rispettato con l'acquisto di un asset di investimento, rimane stabilmente allocato nel patrimonio dell'azienda.

2.2. La regola dell'art. 29, comma 1, lettera *c*) del decreto legislativo n. 118/2011, peraltro, consente, contemporaneamente, con lo stesso contributo, di «sterilizzare» («annullare») sul conto economico gli effetti (economici) degli ammortamenti dei cespiti acquistati, tecnica che, normalmente, presuppone l'estraneità della riserva utilizzata a tale scopo, rispetto al patrimonio.

Il legislatore, dunque, ha operato una scelta che congloba due prospettive: il contributo aumenta stabilmente la ricchezza dell'azienda sanitaria, e allora può essere contabilizzata nel patrimonio netto. Allo stesso tempo, però, il medesimo contributo, poiché è erogato dalla finanza pubblica con tendenziale sistematicità, può essere utilizzato per annullare il costo di ammortamento dei cespiti acquistati, in quanto non è compito della gestione aziendale provvedere al riacquisto futuro dei beni medesimi.

Tale scelta conduce a considerare il finanziamento dell'acquisto dei beni durevoli (i beni di investimento) delle aziende sanitarie un onore/dovere diretto del sistema della finanza pubblica allargata (regione e indirettamente, lo Stato) e non già un obiettivo del ciclo aziendale dell'Ente sanitario e della sua sostenibilità e, quindi, del patrimonio netto su cui si scaricano gli esiti positivi o negativi della gestione.



Giova rammentare che l'istituto gius-contabile dell'ammortamento, nella contabilità economico-patrimoniale, è direttamente collegato con gli obiettivi di equilibrio e continuità aziendale. Gli ammortamenti, infatti, danno evidenza contabile alla naturale, progressiva perdita di valore cui sono esposte le attività pluriennali aziendali. Tramite una convenzione contabile, si «simula» un costo (corrispondente al fenomeno «naturale» del deterioramento del bene per effetto del tempo e dell'uso), per trattenere risorse all'interno dell'azienda per il futuro rinnovo degli assets, a garanzia dell'auto-sostenibilità del ciclo economico e della continuità aziendale.

Tali costi vengono quindi imputati annualmente al conto economico, in diminuzione del valore dei beni ad utilità pluriennale (immobilizzazioni), trattenendo contemporaneamente tale valore all'interno dell'azienda, che viene così sottratto all'utile.

Dal punto di vista gius-contabile, l'ammortamento è il processo tecnico di ripartizione dei costi pluriennali in costi d'esercizio, secondo il principio di competenza economica. Il concetto è ripreso e disciplinato dall'art. 2426 codice civile, il quale prevede che «il costo delle immobilizzazioni, materiali e immateriali, la cui utilizzazione è limitata nel tempo deve essere sistematicamente ammortizzato in ogni esercizio in relazione con la loro residua possibilità di utilizzazione».

Tale costo, dovendo essere ammortizzato in ogni esercizio, è compreso dal conto economico, come previsto dall'art 2425 del codice civile, tra i costi della produzione, al n. 10.

Poiché il conto economico contiene tutti i ricavi e i costi di competenza dell'esercizio, dalla cui differenza si ottiene il risultato economico dell'esercizio (perdita/utile), discende che gli ammortamenti, facendo parte del conto economico, incidono sullo stato patrimoniale in via mediata, tramite il risultato di esercizio. Tanto si desume dall'art. 2425 n. 20 del codice civile che prevede il risultato di esercizio, al netto delle imposte, come saldo delle diverse voci del conto economico, e dall'art. 2424 del codice civile, che prevede l'utile o la perdita dell'esercizio tra le componenti dello stato patrimoniale e precisamente come una voce del patrimonio netto.

2.3. La «sterilizzazione» (l'annullamento) dell'ammortamento, prevista dall'art. 29, comma 1, lettera c), decreto legislativo n. 118/2011, determina invece la copertura degli ammortamenti mediante una riduzione della voce di contributi iscritta al patrimonio netto, in tal modo alterando il risultato del conto economico, che non è più in grado di esprimere il reale andamento dell'esercizio, impedendo così di determinarne l'esatta perdita (o utile) e quindi, in ultima analisi, lo stesso l'equilibrio dinamico del bilancio delle aziende sanitarie.

Il dubbio che induce questo giudice a sollevare questione incidentale di costituzionalità attiene all'inconciliabilità logica di questa doppia parallela scelta tecnica, che rende insanabilmente non veritiero il valore del Patrimonio netto (Pn) finale, inteso come saldo capace di misurare gli equilibri effettivi di bilancio e i doveri di bilancio conseguenti, sia per l'azienda sanitaria che per gli organi tutori.

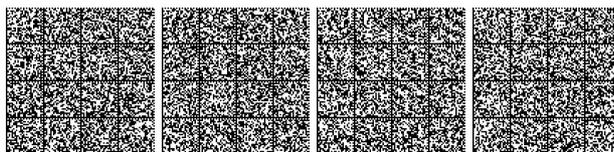
La tecnica dell'art. 29 del decreto legislativo n. 118/2011 devia, infatti, profondamente dalla disciplina civilistica, che ammette tecniche di contabilizzazione diverse e inconciliabili.

Nella disciplina civilistica, la «sterilizzazione» dell'ammortamento è ammessa solo nel caso in cui i contributi siano stati contabilizzati alla stregua di una passività in senso tecnico e, segnatamente, alla stregua di un «risconto passivo», a titolo di ricavo pluriennale. Non invece quando si contabilizza tale componente come un elemento del patrimonio netto, che non può mai essere impiegato, per statuto tecnico, a copertura di passività certe e determinate, ma solo di perdite.

3. La legittimazione del «giudice» e la natura del giudizio. Ciò premesso, la Sezione ritiene di essere legittimata a sollevare questione incidentale di costituzionalità, ai sensi dell'art. 1 della legge cost. n. 1/1948 e dell'art. 23 della legge n. 87/1953, sussistendo, a suo avviso, i presupposti soggettivo e oggettivo di a) una «autorità giurisdizionale», nell'ambito b) di un «giudizio».

Come è noto, alla giurisdizione della Corte dei conti sono intestate due diverse funzioni reciprocamente integrate: il «controllo» (art. 100 Cost.) e la «giurisdizione» in senso stretto (art. 103 Cost.), nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

Già in passato il Giudice delle leggi ha riconosciuto la legittimazione di questa Magistratura a sollevare questioni di legittimità costituzionale incidentale anche in sede di controllo, segnatamente, nell'ambito del controllo preventivo di legittimità (sentenze n. 226/1976 e 384/1991), nonché in quello di parificazione dei bilanci statali e regionali (sentenze n. 165/1963, n. 121/1966, n. 142/1968, n. 244/1995, n. 213/2008; per le parifiche dei bilanci regionali, le sentenze nn. 181/2015, 89/2017, 196/2018 e n. 138 e 146/2019), quest'ultimo caratterizzato da «forme contenziose». Infine, più di recente, in sede di controllo sui piani di riequilibrio finanziario pluriennale (sentenze n. 18/2019 e n. 105/2019).



Tale percorso ha portato al progressivo riconoscimento della legittimazione della Corte di conti a sollevare questioni di costituzionalità nell'ambito di procedimenti di controllo anche quando non rivestono forma giudiziaria (il giudizio di parifica ed il giudizio di conto, evocati dalla prima parte dell'art. 100, comma 2 Cost.).

Ciò è avvenuto, segnatamente, prima col controllo preventivo di legittimità — che non riguarda direttamente il bilancio, ma singoli atti finanziariamente rilevanti, prima che l'atto stesso diventi efficace (sent. n. 226/1976) — poi nei controlli sull'attuazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale (art. 243-*bis* e ss. TUEL, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera del decreto-legge n. 174/2012), che costituisce uno dei cardini del nuovo sistema di controlli sugli equilibri di bilancio, collegati alla riforma costituzionale del 2012 (*cf.* art. 20 legge n. 243/2012).

Il decreto-legge n. 174/2012, infatti, «in corrispondenza con l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), ha dettato disposizioni volte a assicurare effettività al rispetto di più vincolanti parametri finanziari, integrati da principi enucleabili dal diritto europeo» (Corte costituzionale n. 196/2018). Si tratta, segnatamente, di controlli esercitati in forme non contenziose, ma pur sempre «giustiziali» (sent. n. 18/2019), sulla base esclusiva di parametri di legge (sent. n. 60/2013) e che si svolgono con un contraddittorio che tracima nelle forme giurisdizionali contenziose del giudizio dinnanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione (art. 11, comma 6, lettera *e*) del decreto legislativo n. 174/2012, recante il «Codice di giustizia contabile»).

Secondo il Giudice delle leggi, tali controlli, di legittimità-regolarità (sent. n. 39/2014) si distinguono nettamente da quelli c.d. «collaborativi», per i quali — ultimi — l'accesso incidentale alla giustizia costituzionale è negato (C. cost. n. 37/2011). Solo nei procedimenti del primo tipo, infatti, «davanti alla Sezione di controllo», «ai limitati fini dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la funzione in quella sede svolta dalla Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale» «[a]nche se [...] non [vi] è un giudizio in senso tecnico-processuale» (C. cost., sentenza 226/1976).

Nei controlli di legittimità-regolarità, infatti, il giudice applica norme giuridiche (le quali qualificano la realtà in termini rigorosamente «dicotomici», *cf.* Corte costituzionale sentenza n. 60/2013); di conseguenza, le sue valutazioni si sostanziano in un «giudizio» di tipo binario, che lo obbliga a qualificare quella stessa realtà in termini di validità/invalidità, legittimità/illegittimità.

Accanto a tale aspetto attinente al contenuto dell'accertamento e al *munus* del giudice di conferire certezza al diritto del bilancio (a fronte del potenziale conflitto sulla sua applicazione tra gli amministratori e i portatori di interessi finanziari adespoti), i controlli di cui al decreto-legge n. 174/2012 hanno previsto vari rimedi e conseguenze giuridiche che mirano a garantire l'effettività del medesimo «diritto sul bilancio», accertato dalla Corte dei conti (Corte costituzionale sentenza n. 39/2014, §§ 6.3.4.3.3, 6.3.4.3.2).

Questa seconda peculiarità differenzia in modo ancor più netto i controlli di legittimità-regolarità dai «controlli collaborativi», in quanto essi non mirano ad ottenere meri effetti auto-correttivi (art. 3, comma 8, legge n. 20/1994 che prevede un semplice «obbligo di riesame» dell'amministrazione interessata), ma all'esito dell'accertamento di illegittimità-irregolarità da parte della Corte dei conti comportano, ipso iure, immediate conseguenze giuridiche sulle amministrazioni controllate.

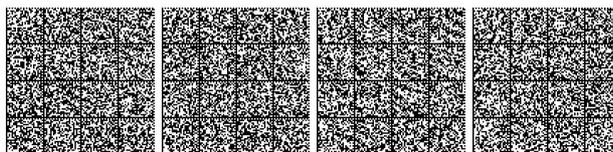
In ragione di tali effetti, il legislatore ha previsto il sindacato, con le forme piene della giurisdizione contenziosa, dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, attribuendo il diritto di azione ai soggetti che ne abbiano interesse, ai sensi dell'art. 103, comma 2 Cost. (*cf.* Corte costituzionale sentenza n. 39/2014, § 6.3.4.3.3 e art. 11, comma 6, lettera *e*), del Codice di giustizia contabile).

3.1. Tanto premesso, questo giudice ritiene sussistano i requisiti sia di tipo «soggettivo» che di tipo «oggettivo» per sollevare d'ufficio questioni di legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 1 della legge cost. n. 1/1948 e dell'art. 23 della legge n. 87/1953, anche nei controlli che la Corte dei conti svolge sul ciclo di bilancio degli Enti del Servizio sanitario nazionale (art. 1 commi 3 e 7 del decreto-legge n. 174/2012).

Quanto al requisito soggettivo la Corte dei conti è indubitabilmente «giudice».

La Corte costituzionale ha infatti evidenziato 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 ed al Consiglio di Stato, tra le «supreme magistrature» (art. 135 Cost.); istituzionalmente investita di funzioni giurisdizionali a norma dell'art. 103, secondo comma, Cost., la Corte dei conti è, infatti, l'unico organo di controllo che, nel nostro ordinamento, goda di una diretta garanzia in sede costituzionale» (Corte costituzionale, sentenza n. 226/1976).

Tale requisito è stato confermato anche con riguardo alle Sezioni regionali di controllo (sentt. n. 181/2015, n. 89/2017, n. 18/2019 e n. 105/2019).



La terzietà e la neutralità della Corte dei conti, infatti, è stata riconosciuta anche rispetto al sistema delle autonomie: essa non esercita competenze di natura amministrativa, ma è organo al servizio del principio di legalità repubblicana e del suo sistema istituzionale multilivello (art. 114 Cost.): infatti, parallelamente alla riforma del Titolo V, la Consulta ha evidenziato che la Corte dei conti non è espressione organizzativa dello Stato, bensì essa è organo dello Stato-comunità (sentenza n. 29/1995) e dello Stato-ordinamento (sentenza n. sentenze n. 267/2006; nonché nn. 179/2007, 37/2011, 198/2012).

Del resto, la Corte dei conti, nel procedimento di controllo sugli equilibri del bilancio delle autonomie e delle loro appendici organizzative è «super partes», ossia è doppiamente neutrale: lo è rispetto allo Stato-ordinamento (art. 114 Cost.), nella sua plurale articolazione (Corte cost. sentenze n. 29/1995, n. 470/1997 e n. 60/2013); ma lo è soprattutto rispetto alla «comunità» di riferimento e agli interessi afferenti al bene della vita che tramite il controllo ricevono tutela obiettiva (il bilancio come bene pubblico). Si tratta, infatti e segnatamente, di interessi finanziari adespoti alla congruità delle risorse per l'erogazione dei LEA, afferenti ai membri della collettività di riferimento. Quest'ultimi, infatti, entrano in una relazione (soltanto) «mediata» col bilancio: di conseguenza, gli «interessati» al bilancio non sono solo gli amministratori, ma anche (ed ancor prima) i cittadini utenti, nonché il «mercato» che interagisce col bilancio, fornendo beni e servizi.

La Corte, quindi, si interpone tra l'interesse degli amministratori *pro tempore* e quelli della comunità di riferimento, la quale aspira ad uno strumento adeguato di gestione delle risorse per l'erogazione dei servizi. Tale conflitto di interessi è già stato evidenziato dalla Corte costituzionale quando ha sottolineato che «l'incuria del[lo] squilibrio strutturale [dei bilanci] interromp[e] — in virtù di una presunzione assoluta — il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti» (sentenza n. 228/2017).

Il carattere pubblico degli scopi che il bilancio è chiamato a perseguire, attraverso l'adeguatezza delle risorse e, in ultimo, il suo equilibrio rendono lo stesso bilancio un «bene pubblico». Esso è pubblico nel senso che la verifica degli equilibri, da un lato, consente la *accountability* dei funzionari pubblici che sono selezionati attraverso meccanismi diretti o indiretti di responsabilità democratica (C. cost. sentenza n. 184/2016), dall'altro, consente l'uguaglianza sostanziale dei cittadini nella percezione e godimento di prestazioni costituzionalmente necessarie (C. cost. sentenza n. 10/2016).

Detto in altri termini, l'interesse degli amministratori *pro tempore* del bilancio, si pone potenzialmente in conflitto con quelli della comunità territoriale di riferimento, non solo per le responsabilità politiche e giuridiche che ne potrebbero conseguire (sia in termini di decadenza del management, che in punto di sindacato diffuso degli organizzatori del servizio), ma anche per gli obblighi giuridici che sorgono in caso di evidenziazione di uno squilibrio strutturale.

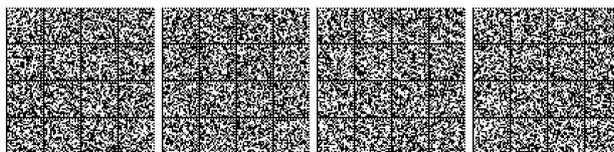
In tale caso, infatti, la Corte dei conti si pone in una posizione neutrale rispetto a più soggetti (dalla azienda sanitaria allo Stato, passando dalla regione), verificando ed accertando la «sincerità» dei dati di bilancio e dei suoi saldi, e con essa ponendo le premesse per l'adempimento dei conseguenti obblighi di legge e costituzionali, ai sensi degli articoli 2, 3, 32, e 117 comma 2, lettera n, 119 e 120 Cost., con particolare riferimento i LEA.

3.2. Quanto al requisito oggettivo («giudizio»), nel procedimento di controllo in corso sussistono tutti gli elementi del «test di giurisdizionalità» elaborato dallo stesso Giudice delle leggi per l'accesso incidentale alla giustizia costituzionale in sede di controllo.

Segnatamente (sent. Corte costituzionale n. 89/2017, § 2 in diritto):

«a) applicazione di parametri normativi. È da sottolineare, in proposito, come nel procedimento di parifica il prevalente quadro normativo di riferimento sia quello del decreto legislativo n. 118 del 2011 e come l'esito del procedimento sia dicotomico nel senso di ammettere od escludere dalla parifica le singole partite di spesa e di entrata che compongono il bilancio (sull'esito dicotomico dei controlli di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti territoriali, sentenza n. 40 del 2014);

b) giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte. Infatti, l'art. 1, comma 12, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 [...], convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, comma 2, lettera a), numero 3), del decreto-legge del 24 giugno 2014, n. 91 [...] —convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, dispone che avverso le delibere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti — tra le quali, appunto, quella afferenti al giudizio di parificazione — «è ammessa l'impugnazione alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all'art. 243-*quater*, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, numero 267»;



c) pieno contraddittorio sia nell'ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti, sia nell'eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest'ultimo venga avviato dall'ente territoriale cui si rivolge la parifica. In entrambe le ipotesi è contemplato anche il coinvolgimento del pubblico ministero a tutela dell'interesse generale oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale (art. 243-*quater*, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, [...]; articoli 53 e seguenti del regolamento di procedura di cui al regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, [...], ora sostituiti dagli articoli 172 e seguenti dell'allegato 1 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174»). In definitiva, anche nel procedimento di parifica «è garantita la possibilità che gli interessi ed il punto di vista dell'amministrazione, nelle sue varie articolazioni, siano fatti valere nel corso del procedimento. [...] D'altronde, sul piano sostanziale, il riconoscimento di tale legittimazione [al giudizio costituzionale] si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte» (sentenza n. 226 del 1976)».

3.2.1. L'odierno giudizio, infatti, è certamente un controllo di legittimità-regolarità.

Esso viene svolto ai sensi dell'art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 174/2012, il quale riproduce la formulazione ed i contenuti dell'art. 148-*bis* TUEL (introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 174/2012 e definito controllo di legittimità-regolarità nella sentenza n. 40/2014), con la sola differenza che si espleta sugli enti del Servizio sanitario nazionale, con una contabilità di tipo economico-patrimoniale, che non prevede un bilancio preventivo autorizzatorio, ma con sola finalità di indirizzo e programmazione.

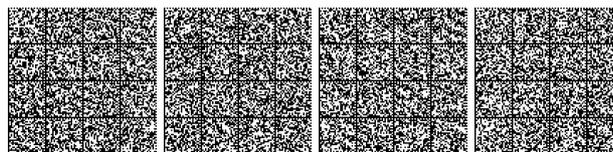
Del resto, con riguardo agli Enti del Servizio sanitario nazionale, già con la sentenza n. 39/2014, la Corte costituzionale aveva avuto modo di affermare che «il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello che questa è chiamata a svolgere sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità — da intendere come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie — e ha lo scopo, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie» (enfasi aggiunta).

È evidente che non si è dunque in presenza di un controllo meramente «collaborativo», sia per la definitività dell'accertamento, sia per gli effetti di legge che vi conseguono e che si impongono all'ente controllato e talvolta a terzi (fermo restando il loro diritto di azione ai sensi dell'art. 11, comma 6, lettera e) del Codice di giustizia contabile).

3.2.2. Sotto il primo profilo (contenuto decisorio), l'accertamento di controllo ha la sostanza di una decisione giurisdizionale, in quanto definisce con certezza i saldi del bilancio, rispetto al diritto e al fatto, ad una certa data, e allo stesso tempo partecipa della «definitività» tipica dei provvedimenti emessi in un processo contenzioso.

Costituisce infatti ormai diritto vivente il riconoscimento della idoneità della decisione di controllo sugli equilibri di bilancio a dare stabilità giuridica ai contenuti accertati alla stregua di un provvedimento emesso in sede giurisdizionale. Tanto è stato affermato dalle Sezioni riunite spec. composizione di questa Corte nella sentenza n. 7/2018/EL, in ordine a pronunce emesse nei procedimenti di controllo sul modello dell'art. 148-*bis* TUEL (e quindi dell'odierno procedimento); *similiter*, per pronunce emesse per i piani di riequilibrio finanziario pluriennali (art. 243-*bis* e ss. TUEL), con la sentenza dello stesso giudice n. 64/2015/EL. Per il giudizio di parifica, inoltre, si richiama la deliberazione SS.RR. controllo n. 7/2013/QMIG, in particolare, § 5, ampiamente richiamata da Sez. delle Autonomie n. 14/2014/INPR.

La Consulta, dal canto suo, ha messo in evidenza come le funzioni del controllo e quella giurisdizionale in senso stretto (inteso come processo tra parti) siano strettamente correlate, grazie al «sistema giustiziale» realizzato attraverso la ricorribilità dell'accertamento dinanzi alle Sezioni Riunite in speciale composizione (art. 11, comma 6, lettera e) del Codice della Giustizia contabile), tramite cui la decisione di controllo può acquistare «definitività»: «In sostanza, il sistema giustiziale inerente al controllo di legittimità sui bilanci si connota di norme sostanziali, procedurali e processuali che, attraverso reciproche interconnessioni, mirano [...]» ad assicurare la necessaria certezza sullo stato di equilibri e programmare le necessarie azioni correttive a tutela degli equilibri di bilancio, delimitando il contrasto sulla interpretazione del diritto o sulla verità del fatto che possono interessare il conto. Per questa ragione, sebbene lo stesso Giudice delle leggi abbia evidenziato che il giudizio sul bilancio, emesso in sede di controllo, sia simile alla «volontaria giurisdizione», limitatamente al fatto che non vi è «la lite o non vi [è] contraddittorio tra le parti» (sentenza n. 129/1957), allo stesso tempo se ne discosta (sent. n. 138/2019), in ragione del carattere decisorio evidenziato dal diritto vivente.



La decisione di controllo, infatti, non integra la volontà della pubblica amministrazione ed il suo procedimento decisionale, ma arbitra interessi attorno alla corretta interpretazione delle norme del «diritto sul bilancio» e alla verità dei fatti sottostanti e può, invero, innescare un «ricorso ad istanza di parte» dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione.

Il carattere decisorio e giurisdizionale delle decisioni di controllo sugli equilibri di bilancio, del resto, è stato espressamente riconosciuto dalla Corte costituzionale già nel 2012, con precipuo riferimento al giudizio di parificazione del rendiconto regionale (Corte costituzionale, sentenza n. 72/2012, § 2.3. in diritto).

3.2.2.1. In ordine alle regole e allo standard di contraddittorio seguito, oltre a farsi applicazione analogica delle norme a suo tempo adottate dal legislatore per il controllo preventivo di legittimità (e già ritenute sufficienti, al tempo, per superare il «test di legittimazione per l'accesso alla Corte», *cf.*: sentenza n. 226/1976), la Corte dei conti, nel procedimento di controllo di cui si tratta, valorizza la norma costituzionale sul «giusto processo» (art. 111 Cost., commi 1 e 2), assicurando il contraddittorio su tutte le risultanze istruttorie e la garanzia dell'adunanza pubblica (che consente di discutere oralmente le memorie scritte sulle contestazioni che vengono preliminarmente portate a conoscenza dell'ente controllato).

Sull'odierna questione, sollevata d'ufficio, è infatti stato consentito all'Amministrazione controllata di presentare le proprie osservazioni e deduzioni, previa ordinanza specifica (n. 106/2019/PRSP), emessa applicando analogicamente il principio generale espresso anche dall'art. 7, comma 2, del Codice della giustizia contabile (il quale rinvia all'art. 101, comma 2 c.p.c.), che impone al giudice di segnalare alle parti le questioni rilevabili d'ufficio, al fine di provocare la discussione tra le parti stesse e le consequenziali attività assertive e probatorie (*cf.*: Corte di cassazione, Sez. II, con la sentenza 11 dicembre 2013, n. 27631).

3.3. Sussistono dunque i requisiti di accesso al giudizio di costituzionalità, sintetizzati nel «test di giurisdizionalità» dallo stesso Giudice delle leggi, ai limitati fini della remissione delle questioni incidentali di legittimità.

Come è evidente tutti i suelencati requisiti sono soddisfatti nel procedimento di controllo ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 7, TUEL. Infatti:

a) come già evidenziato nella sentenza della Corte costituzionale n. 39/2014, si tratta di un controllo di legalità-regolarità;

b) l'accertamento è giustiziabile ai sensi e per gli effetti dell'art. 11, comma 6, lettera e) del Codice della giustizia contabile (decreto legislativo n. 174/2016);

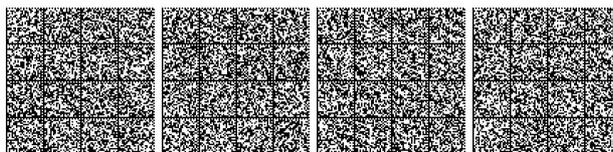
c) è assicurato ampio contraddittorio con il soggetto controllato, al quale si applica in via diretta, l'art. 111, commi 1 e 2 Cost., e, in via analogica, le norme sui procedimenti di controllo previsti dal vigente testo unico della Corte dei conti (T.U. 1214 del 1934) e quelli del Codice di giustizia contabile (art. 7).

3.4. Pur ritenendo che le considerazioni sin qui svolte siano sufficienti a giustificare la legittimazione di questa Magistratura a sollevare incidentalmente questioni di legittimità costituzionale nell'odierno procedimento di controllo, si ravvisa altresì la peculiarità della «zona d'ombra», per cui la Corte costituzionale ha più volte ritenuto di interpretare estensivamente l'ambito di una simile legittimazione (sent. n. 1/2014; n. 18/2019; n. 105/2019) e del paramento costituzionale giustiziabile (sentt. n. 196/2018 e n. 138/2019).

Nell'ottica della formazione di pericolose «zone franche» non meno rilevante è la decisione della Consulta n. 107/2016, con la quale è stato evidenziato l'importanza del giudizio incidentale per la verifica imparziale degli equilibri finanziari, a fronte delle possibili inefficienze e del difetto di imparzialità che può affliggere l'iniziativa processuale dello Stato (e *mutatis mutandis* delle regioni stesse, all'esito di mediazioni politiche che sacrificano il rispetto del principio di costituzionalità delle leggi). Infatti, i soggetti che sono investiti del potere di impugnare in via principale le leggi devono «tenere comportamenti imparziali e coerenti per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci [...] possano riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica». Diversamente, nei giudizi in via incidentate, la presenza di un giudice, soggetto soltanto alla legge (art. 108 Cost.), assicura un filtro neutrale di eventuali questioni di costituzionalità; la Consulta ha evocato quindi, in modo nemmeno tanto implicito, il ruolo della Corte dei conti, di cui più volte ha sottolineato il carattere di «magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico» (*cf.*: *ex multis* Corte costituzionale sentenza n. 60/2013).

Questo comportamento imparziale, infatti, è necessario per tutelare le autonomie e allo stesso tempo i valori di uguaglianza (articoli 5 e 119 Cost.) tra i cittadini nelle varie comunità territoriali.

Ciò detto, è del tutto evidente che le norme considerate hanno una natura particolare (C. cost. sentenza n. 1/2014) in quanto, al netto delle ipotesi di impugnazione in via principale, le norme che questo giudice è chiamato ad appli-



care nell'esercizio della funzione di controllo sui bilanci delle ASL, sarebbero difficilmente sottoponibili altrimenti al controllo di legittimità costituzionale in via incidentale, in quanto la Corte dei conti è l'unico soggetto competente a verificarne la corretta applicazione, tutelando interessi adespoti in posizione di terzietà.

Solo in sede di sindacato di controllo (e in via mediata nell'eventuale, successivo sindacato giurisdizionale) è possibile verificare, da parte di un giudice terzo, la legalità ordinaria e costituzionale nella determinazione dei contenuti del «bene pubblico bilancio». Legalità che viene posta a presidio di interessi in potenziale (e spesso in concreto) conflitto con quelli di chi predispose il bilancio (l'organo esecutivo dell'ente pubblico), quali gli interessi della comunità di riferimento e quelli delle generazioni future, a carico delle quali si può «scaricare» l'indebitamento, se non addirittura l'impossibilità di proseguire l'erogazione del servizio.

Il «diritto sul bilancio», infatti, consiste nella definizione dei limiti alla determinazione dei contenuti della fondamentale funzione di allocazione delle risorse pubbliche, rimesse al legislatore e all'Amministrazione, nel ciclo continuo di rendicontazione e previsione che esso comporta.

Infatti, oggetto del giudizio contabile non è un atto, un'attività o un rapporto sottostante con soggetti determinati (per cui rilevano direttamente situazioni giuridiche soggettive, tipiche della giurisdizione amministrativa o ordinaria, caratterizzate dal principio dispositivo e/o a situazioni giuridiche soggettive in cui si struttura il rapporto con la p.a.), ma è il «processo di bilancio», fortemente intriso dall'elemento temporale e collegato alla tutela di interessi finanziari adespoti: esso non si sviluppa linearmente, secondo un inizio ed una fine, ma in modo ciclico, senza soluzione di continuità, tra rendicontazione e programmazione, per garantire, appunto, l'«inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari» (Corte costituzionale n. 274/2017 e n. 105/2019).

Ora, è evidente che la disciplina sul bilancio, ed in particolare quella dei suoi saldi, non interferendo direttamente con situazioni giuridiche di diritto soggettivo e di interesse legittimo, difficilmente verrebbe alla cognizione del Giudice delle leggi nell'ambito di un «processo» dispositivo. Si correrebbe così il rischio di collocare in «zone d'ombra» (sent. n. 196/2018 e nn. 18, 138 e 146/2019), sottratte al sindacato di costituzionalità, importanti norme statali e regionali che disciplinano la formazione dei contenuti del bene pubblico bilancio, con l'effetto di lasciare prive di presidio giudiziale aree importanti dell'ordinamento in cui sono regolati interessi di sicuro rilievo costituzionale.

Rispetto a tali norme e alla loro corretta applicazione, infatti, si dispiegano fundamentalmente interessi finanziari adespoti, non anche interessi e situazioni giuridiche soggettive, veicolabili attraverso il processo dispositivo ai sensi degli articoli 24 o 113 Cost., se non nel caso in cui vengano lesi gli interessi soggetti di amministratori *pro tempore* o di altri soggetti qualificati (cfr. Sezioni riunite spec. composizione numeri 8, 16 e 17/2019/EL).

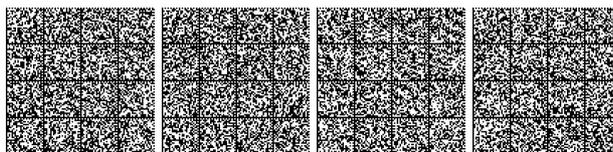
Tali interessi finanziari e adespoti, infatti, non sono personificati e veicolati direttamente da «parti», se non, occasionalmente, dalla stessa amministrazione *pro tempore* che, semmai, si trova in condizione di potenziale conflitto con la comunità di riferimento, rispetto alla quale è tenuta ad osservare il principio di rendicontazione (Corte cost. sentenza n. 18/2019).

3.4.1. Inoltre, a causa dell'assenza strutturale del pubblico ministero contabile nel procedimento di controllo dinanzi alla Sezione regionale di controllo (tranne che nel giudizio di parifica), nei giudizi di legittimità-regolarità sui bilanci dell'aziende sanitarie non è possibile negare la legittimazione del giudice a sollevare d'ufficio le questioni di legittimità costituzionale delle norme che distorcono la rappresentazione degli equilibri di bilancio.

Infatti, in caso di accertamento di controllo conforme ad una legge di dubbia costituzionalità, ma favorevole agli interessi concreti del management (il quale, per ciò stesso, non ha interesse ad instaurare un giudizio dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione), l'interesse al ripristino della legalità costituzionale non potrebbe essere veicolato in altro modo dinanzi alle Sezioni giurisdizionali, in assenza di controinteressati.

3.4.2. Pertanto, alla luce di queste considerazioni, ancora una volta occorre affermare la legittimazione della Sezione regionale di controllo a sollevare questione incidentale di costituzionalità, in ragione della duplice esigenza di «garantire il principio di costituzionalità» ed «evitare che si venga a creare una zona franca del sistema di giustizia costituzionale» (Corte costituzionale, sentenza n. 1/2014, punto 2 in diritto, Corte costituzionale numeri 18, 105, 138 e 146/2019).

In tali casi, il «preminente interesse pubblico della certezza del diritto (che i dubbi di costituzionalità insidierebbero), insieme con l'altro della osservanza della Costituzione» vieta di ritenere esiziale la circostanza che il giudizio di controllo non si svolga con le formalità tipiche della giurisdizione contenziosa, in quanto dalla «distinzione tra le varie categorie di giudizi e processi (categorie del resto dai contorni sovente incerti e contestati)» potrebbe derivare la «grave conseguenza» della formazione nell'ordinamento di «zone d'ombra» o «franche» sottratte al sindacato di costituzionalità (Corte cost. sentenza n. 226/1976).



Ciò «giustifica [...] l'esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero per altra via, ad essa sottoposte» (Corte cost. sentenza n. 384/1991), attraverso un «giudice», pur in assenza delle forme del «processo» contenzioso; si tratta cioè di garantire che anche la disciplina ordinaria che presiede alla formazione ed alla tutela del bilancio possa essere giustiziata secondo Costituzione, quando tale disciplina entra in conflitto con i fondamenti della Carta fondamentale.

4. La rilevanza. Il giudice contabile, nell'ambito del procedimento di controllo ai sensi dell'art. 1, commi 3 e 7 del decreto-legge n. 174/2012, è tenuto ad enunciare direttamente o indirettamente, in che termini la misura del patrimonio netto è stata modificata applicando la disciplina contabile generale (art. 2424 codice civile) e speciale (art. 29 del decreto legislativo n. 118/2011) all'uopo prevista.

Infatti, i comportamenti conformativi che devono scaturire da tale accertamento (art. 1, comma 7, decreto-legge n. 174/2012) non sono solo conseguenza della modifica degli equilibri rendicontati, ma anche della loro misura, nel senso che il comportamento necessitato può variare in funzione del grado di variazione virtuale che l'irregolarità hanno comportato in termini di patrimonio netto, specialmente nel caso in cui emerga un patrimonio netto negativo.

In buona sostanza, sussiste un rapporto di pregiudizialità tra la definizione del giudizio innanzi a questo giudice e la questione di costituzionalità delle norme che disciplinano il patrimonio netto dell'azienda sanitaria.

In proposito si osserva che la disciplina del patrimonio netto delle aziende sanitarie è in parte direttamente determinata dal legislatore (art. 29, decreto legislativo n. 118/2011). Segnatamente, tale articolo comprende tra le componenti di tale saldo i «contributi in conto capitale» (comma 1, lettera *c*) sui quali — come anticipato — la Sezione ha avanzato, nel corso del procedimento, dubbi di costituzionalità. Più nel dettaglio, la Sezione dubita della razionalità della contemporanea classificazione di tale componente nel patrimonio netto e, allo stesso tempo, del suo diretto impiego in funzione di «sterilizzazione» di un costo specifico del conto economico, ovvero, del costo contabile c.d. di «ammortamento».

In termini di rilevanza, ciò comporta che le irregolarità accertate, nel caso di incostituzionalità della norma, porterebbero ad una più importante riduzione virtuale del patrimonio netto, con la riclassificazione del patrimonio stesso in termini, addirittura, negativi.

Conseguentemente, diversi sarebbero gli obblighi conformativi (le c.d. «misure correttive») a valle dell'accertamento, non solo per l'ente controllato, ma anche per gli organi tutori.

Per tale ragione il Collegio ritiene di sollevare d'ufficio pregiudiziale questione di legittimità costituzionale sulla speciale disciplina, prevista per il patrimonio netto negli enti del Servizio sanitario nazionale (SSN), e segnatamente sull'art. 29, comma 1, lettera *c*, del decreto legislativo n. 118/2011 relativo alla tecnica di contabilizzazione dei contributi in conto capitale e del loro impiego a «sterilizzazione» dell'ammortamento dei cespiti con gli stessi acquistati.

4.1. Le criticità evidenziate dovrebbero portare questo Giudice a considerare come insussistente:

l'attivo per € 6.120.659,00, per minori immobilizzazioni materiali mobili (assenza di inventario);

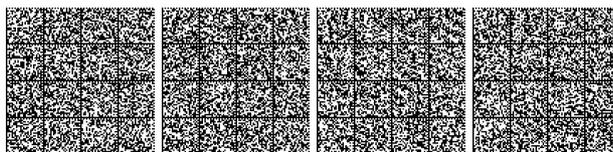
crediti dell'attivo patrimoniale per € 6.539.428,49 (a causa dell'incongruenza tra dati di bilancio in Stato patrimoniale, Conto economico, e contabilizzazione di debiti come crediti).

Tali irregolarità incidono sul patrimonio netto per circa 12,6 milioni di euro.

Per l'effetto, all'esito di questo giudizio, si dovrebbe accertare l'esistenza, comunque, di un patrimonio netto in diminuzione, ma positivo, nel caso in cui la norma dell'art. 29, comma 1, lettera *c* del decreto legislativo n. 118/2011 ritenuta priva di vizi di legittimità costituzionale, e negativo, invece, nel caso in cui la stessa norma fosse incostituzionale.

L'applicazione dell'art. 29, comma 1, lettera *c* del decreto legislativo n. 118/2011 è infatti sempre rilevante nel procedimento di controllo sugli equilibri, perché contribuisce a determinare la effettiva dotazione del patrimonio netto (e quindi l'equilibrio dinamico e complessivo tra fonti ed impieghi, nella continuità degli esercizi) e l'effettivo flusso di variazione derivante del conto economico (l'equilibrio di reddito per ciascun esercizio economico, tra costi e ricavi, che agiscono in variazione del patrimonio).

4.2. Più nel dettaglio, L'ASL ha puntualmente seguito la tecnica di legge, contabilizzando il contributo tra le componenti del patrimonio netto eppur tuttavia consentendone il suo impiego a «finanziamento» delle sterilizzazioni degli ammortamenti.



Così operando l'ASL ha realizzato nell'ultimo triennio i seguenti equilibri patrimoniali:

Tabella 1: evoluzione del Patrimonio netto dell'ASL di Caserta.

| Stato patrimoniale 2015 | | Stato patrimoniale 2016 | | Stato patrimoniale 2017 | | | |
|-------------------------|--------------------|-------------------------|--------------------|-------------------------|--------------------|---------------|--------------------|
| Attivo | Passivo | Attivo | Passivo | Attivo | Passivo | | |
| | Contributi | | Contributi | | P.N. Contributi | | |
| | invest. | 103.968.611 | invest. | 72.991.470 | invest. | 72.095.853 | |
| | Altro | 92.530.156 | Altro | 1.295.661 | Altro | 824.982 | |
| | Perdite | | Perdite | | Perdite | | |
| | a nuovo | -287.274.585 | a nuovo | -88.085.756 | a nuovo | 0 | |
| | P.N. | -90.775.818 | P.N. | -13.798.625 | P.N. | 72.920.835 | |
| | Passivo | 761.645.254 | Passivo | 638.539.005 | Passivo | 614.270.524 | |
| Totale | 670.869.436 | Totale | 624.740.380 | Totale | 687.191.359 | Totale | 687.191.359 |

Nel triennio si è assistito ad un miglioramento del Pn, in quanto la Regione Campania, in adempimento ai propri doveri istituzionali, dopo lunghi cicli economici negativi, è intervenuta progressivamente con «contributi in conto perdite».

4.3. Il valore effettivo del Pn risulterebbe tuttavia diverso se si desse coerente rappresentazione all'impiego «red-dituale» dei contributi in conto investimenti, i quali, impiegati per sterilizzare gli ammortamenti dei cespiti acquistati, si comportano alla stregua di una passività.

Detto in altri termini, il «contributo in conto capitale», pur inserito nel «patrimonio netto», si comporta distonicamente rispetto alla natura ed alla funzione propria di tale grandezza contabile, realizzando, piuttosto, il comportamento tipico di un «risconto passivo» (art. 2424-bis, comma 6, del codice civile, Voce E, del passivo patrimoniale, ai sensi dell'art. 2424 c.c.).

Il risconto passivo è infatti una passività che serve ad accantonare nello Stato patrimoniale «proventi percepiti entro la chiusura dell'esercizio, ma di competenza di esercizi successivi».

Nella disciplina civilistica, normalmente, il contributo in conto investimenti viene considerato alla stregua di un «ricavo pluriennale straordinario» (il contributo in conto impianti) che potrà essere utilizzato a copertura di correlati «costi futuri» per ammortamento, nel rispetto del principio della competenza economica.

Pertanto, se la norma fosse dichiarata incostituzionale, in ragione dell'irrazionalità intrinseca e non paritaria della scelta tecnico-contabile compiuta in situazioni simili per altri enti pubblici, allora, il saldo del patrimonio netto varierebbe profondamente.

4.3.1. Qualora — valorizzando il carattere stabile della contribuzione pubblica, per la sua gratuità e non reclamabilità in restituzione — si ritenesse esente da vizi di legittimità costituzionale la contabilizzazione del «contributo in conto capitale» nel patrimonio netto ed incostituzionale il solo meccanismo della c.d. «sterilizzazione dell'ammortamento», il giudizio porterebbe, in prima battuta, ad una correzione del solo risultato di esercizio (dell'anno di riferimento), e comunque, in seconda battuta, ad una modifica del patrimonio netto finale (del ciclo aziendale complessivo).

Ove fosse dichiarata incostituzionale tale seconda parte del meccanismo di contabilizzazione (l'impiego sterilizzativo del contributo in investimenti), il patrimonio netto subirebbe una variazione negativa rispetto all'attuale valore registrato nella Tabella 1.

Infatti, il valore del contributo in conto capitale, impiegato nel 2016 e nel 2017 per «sterilizzare» gli ammortamenti, dovrebbe essere virtualmente «stornato» dal conto economico, il quale registrerebbe una forte diminuzione del risultato di esercizio. Per questa via, si avrebbe comunque una riduzione del patrimonio netto, tramite il diverso valore della voce «utile/perdita di esercizio». Si tratterebbe, in tal caso, di una variazione in aumento o riduzione del patrimonio netto, per effetto della *performance* complessiva della gestione, con il conseguente recupero della natura del contributo, coerente con le altre componenti del patrimonio netto, quale «capitale di rischio» a sostegno della continuità aziendale.

Nel sistema attuale il «provento di sterilizzazione» per storno da «patrimonio netto» viene contabilizzato alla voce CE, A.7 (nel 2017, € 6.458.258,00).

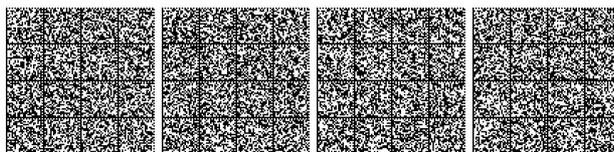


Tabella 2. Conto economico dell'ASL di Caserta

| Conto economico | Bilancio di esercizio 2016 | Bilancio di esercizio 2017 | Differenza |
|--|----------------------------|----------------------------|------------------------|
| Valore della produzione | € 1.458.120.275,00 | € 1.495.116.643,00 | € 36.996.368,00 |
| Costo della produzione | € 1.442.135.022,00 | € 1.455.634.069,00 | € 13.499.047,00 |
| Differenza | € 15.985.253,00 | € 39.482.574,00 | € 23.497.321,00 |
| Proventi ed oneri finanziari +/- | € -1.512.274,00 | € -1.513.320,00 | € -1.046,00 |
| Rettifiche di valore di attività finanziarie +/- | | | € 0,00 |
| Proventi ed oneri straordinari +/- | € 8.896.292,00 | € -16.901.185,00 | € -25.797.477,00 |
| Risultato prima delle imposte +/- | € 23.369.271,00 | € 21.068.069,00 | € -2.301.202,00 |
| Imposte dell'esercizio | € 22.073.608,00 | € 20.588.965,00 | € -1.484.643,00 |
| Utile (Perdita) dell'esercizio +/- | € 1.295.663,00 | € 479.104,00 | € -816.559,00 |

Limitando la declinazione di tale ipotesi alle sole «sterilizzazioni» intervenute nel 2017, in cui si è registrato un risultato di esercizio pari ad € 479.104,00 (cfr. Tabella 2), la Sezione, nel caso di incostituzionalità, dovrebbe accertare un risultato di conto economico diverso da quello contabilizzato: il risultato di esercizio effettivo dovrebbe essere ridotto di 6.458.258,00 (per la cancellazione virtuale dei «proventi da sterilizzazione»), con un risultato di esercizio effettivo e finale di € -5.979.154,00.

Al termine del giudizio, dunque, la Sezione dovrebbe accertare non un «utile», ma una «perdita», con una riduzione del patrimonio netto di pari misura e l'obbligo di adottare misure correttive diversamente adeguate, per fronteggiare in futuro, tramite il *budgeting*, i costi di ammortamento (art. 25, decreto legislativo n. 118/2011).

In tal caso, sarebbe evidente uno squilibrio strutturale della *performance* di gestione, che l'Ente sarebbe chiamato ad eliminare, provvedendo alla copertura degli ammortamenti con i ricavi dell'ordinario ciclo di gestione.

Sussisterebbe infatti l'obbligo dell'Ente di ri-organizzare il proprio ciclo di produzione del reddito, in modo da garantire la copertura piena del costo degli ammortamenti, tramite i propri ricavi.

Infatti, eliminata la possibilità di impiegare una componente del patrimonio netto come fonte diretta di copertura e sterilizzazione degli ammortamenti, il bilancio dovrebbe contabilmente operare nella duplice prospettiva (tipica del patrimonio netto): *a*) che i costi di ammortamento e la loro copertura fanno parte del rischio di gestione (al cui presidio è conferito, appunto, il patrimonio netto), *b*) che vi è incertezza sulla possibilità e quantità di nuovi «conferimenti» tramite contributi in conto capitale (nel presupposto che il contributo stesso è straordinario, eventuale e legato alle alterne vicende del sistema della finanza pubblica allargata).

4.3.2. Qualora invece — considerando la contribuzione un evento straordinario e una vicenda di rischio che per legge viene sostenuta ed affrontata dalla finanza pubblica allargata (e non dal bilancio della singola azienda sanitaria) — si dovesse ritenere irrazionale, ed incostituzionale, la «patrimonializzazione» del contributo (ed invece coerente la contabilizzazione dello stesso contributo alla stregua di un «risconto passivo»), come avviene, di norma, secondo la disciplina civilistica) il giudizio sulla consistenza del patrimonio netto, e quindi sugli equilibri complessivi, porterebbe ad esiti ancora diversi.



La simulazione degli effetti della contabilizzazione (di seguito riportata), alla stregua di un «risconto passivo», porterebbe ad abbattere il patrimonio netto per un importo corrispondente esattamente al valore di tali contributi.

La Sezione ha provveduto a riclassificare il Pn dell'Asl di Caserta, nettando i contributi in conto capitale; tale operazione di riclassificazione ha restituito i seguenti valori:

Tabella 2: evoluzione del Patrimonio netto riclassificato dell'ASL di Caserta.

| Stato patrimoniale 2015 | | | Stato patrimoniale 2016 | | | Stato patrimoniale 2017 | | |
|-------------------------|-------------------------------|--------------------|-------------------------|-----------------------|--------------------|-------------------------|-----------------------|--------------------|
| Attivo | Passivo | | Attivo | Passivo | | Attivo | Passivo | |
| | Contributi | | | Contributi | | | Contributi | |
| | invest. | 92.530.156 | | invest. | 1.295.661 | | invest. | 824.982 |
| | Altro | | | Altro | | | Altro | |
| | Perdite | -287.274.585 | | Perdite | -88.085.756 | | Perdite | 0 |
| | a nuovo | | | a nuovo | | | a nuovo | |
| | (a) P.N. | -194.744.429 | | P.N. | -86.790.095 | | P.N. | 824.982 |
| | (b) Risconto Passivo | 103.968.611 | | Risconto Passivo | 72.991.470 | | Passivo | 72.095.853 |
| | (c) Rimanente Passivo | 761.645.254 | | Rimanente Passivo | 638.539.005 | | | 614.270.524 |
| Totale Attivo | Totale Passivo (a+b+c) | 670.869.436 | Totale Attivo | Totale Passivo | 624.740.380 | Totale Attivo | Totale Passivo | 687.191.359 |

Ne rivieni che ove la Sezione riclassificasse il patrimonio netto considerando il contributo alla stregua della disciplina di diritto comune, il patrimonio stesso diventerebbe negativo ed emergerebbe un'esigenza di ripiano e rifinanziamento, atteso che le criticità rilevate — come sopra descritte — sono potenzialmente in grado di determinare una diminuzione del «netto» per oltre 12,6 milioni, a fronte di un Pn riclassificato (nettato, cioè, del contributo in conto capitale) di soli € 825 mila.

4.4. L'esposizione dei dati contabili nelle tabelle 1, 2 e 3, in definitiva, dimostra che la tecnica di rappresentazione dei contributi in conto capitale non è neutra rispetto alla rappresentazione e all'accertamento degli equilibri economico-patrimoniali, attraverso il patrimonio netto.

Gli effetti conformativi (ex art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 174/2012), correlati all'accertamento compiuto dal Giudice (ex art. 1 comma 3, del precitato decreto-legge), quindi, sarebbero assai differenti, dovendosi nel caso di incostituzionalità della norma, compiere modifiche più profonde delle successive scritture contabilità, ed evidenziare perdite che dovrebbero portare a conseguenti azioni di ripiano, anche con il concorso della regione.

5. Della non manifesta infondatezza. In via preliminare si osserva che, sulla base del tenore letterale della disposizione, non è possibile dare della norma di cui si fa questione un'interpretazione diversa, e comunque conforme al combinato disposto degli articoli 81/97 Cost. e «con gli altri precetti finanziari di rango costituzionale» (sentenza n. 274/2017, § 4.4 in diritto), in particolare l'art. 3 Cost.

Il Collegio è ben consapevole che nell'ambito dei compiti e delle valutazioni che la legge e la Costituzione affidano al «giudice a quo» (Corte costituzionale, sentenza n. 221/2015, 262/2015; n. 45/2016; n. 95/2016; n. 240/2016) vi è anche quello di verificare preliminarmente se non sia possibile dare una applicazione «conforme» a Costituzione della disposizione «rilevante», attraverso una adeguata operazione esegetica (Corte costituzionale, *ex plurimis*, sentenza n. 356/1996; sentt. n. 219/2008 e n. 1/2013).

Nel caso di specie, tuttavia, tale operazione non è praticabile. Ciò in quanto, la formulazione della legge è chiara e non si presta a diverse interpretazioni, indicando in maniera evidente il meccanismo di contabilizzazione del contributo, nelle varie fasi. La norma, infatti, prevede dettagliatamente, prima, l'iscrizione del contributo nel patrimonio netto, poi illustra la tecnica di impiego dello stesso nel conto economico, per «sterilizzare» i costi di ammortamento.

Inoltre, la norma, è uniformemente applicata da tutti gli enti del sistema sanitario nazionale allo stesso modo, né risultano interpretazioni divergenti da parte degli organi giudiziari di controllo, quasi che costituisca «diritto vivente».

Del resto, qualsiasi interpolazione del testo è incompatibile con la lettera e le finalità della norma linearmente desumibile dalla lettura della disposizione, la quale intende includere — con ogni evidenza — il contributo nel patrimonio netto e allo stesso tempo utilizzarlo («stornare a provento») a copertura degli ammortamenti.

Qualsiasi interpretazione diversa della norma in riferimento, da quella imposta dalla sua lettera, condurrebbe perciò alla «rottura» del testo o a soluzioni esegetiche «eccentriche» (Corte costituzionale, sentenza n. 36/2016).



La disposizione, si ripete, codifica chiaramente le modalità di contabilizzazione al patrimonio netto e successivamente la riduzione dello stesso per effetto della «sterilizzazione» dei costi di ammortamento come se fosse un ricavo pluriennale (contabilizzato, secondo il diritto comune, in forma di sconto passivo, ai sensi dell'art. 2424-bis, comma 6, c.c.) da portare a copertura di costi futuri e non capitale di rischio, destinato a ridursi soltanto in relazioni al successo o all'insuccesso (equilibrio o squilibrio) del conto economico.

Nel caso di specie, pertanto, nell'attuale formulazione della legge, la Sezione regionale di controllo, può solo prendere atto del patrimonio netto così come ricostruito dall'Azienda sanitaria e sullo stesso applicare la correzione virtuale di 12,6 milioni (corrispondente alle criticità evidenziate nei paragrafi precedenti), con le conseguenze che discendono per la legge in termini di «misure correttive»; misure che, ovviamente, sarebbero certamente più rigorose, in caso di dichiarazione di incostituzionalità della norma.

5.1. Violazione del combinato disposto dell'art. 97, comma 1, 81 Cost. e 3 Cost. Irragionevolezza della costruzione normativa del saldo. La norma in questione, contrariamente a quanto di solito avviene in materia contabile, contiene una disciplina puntuale della tecnica di rappresentazione contabile di una fonte (il contributo in conto capitale).

Giova rammentare, in proposito, che gli enti del servizio sanitario adottano il sistema di contabilità di diritto comune (art. 26 e art. 19 lettere b), punto i), c) e d) del comma 2 del decreto legislativo n. 118/2011), salvo alcune norme di diritto speciale.

La declinazione speciale di tale disciplina e la diversione dal modello civilistico sono del resto collegate alle precise finalità della contabilità pubblica, che qualificano lo stesso bilancio, (inteso come «ciclo» e non come «atto»), alla stregua di un «bene pubblico» (cfr. Corte costituzionale sentenze n. 184/2016, n. 80/2017, n. 228/2017, n. 247/2017, n. 49/2018 e ordinanza n. 7/2019).

Tale carattere pubblico è infatti espressione delle diverse finalità che sono intestate agli enti pubblici rispetto ad una azienda di diritto privato: in primo luogo, l'obbligo del bilancio di rendere una trasparente rappresentazione degli equilibri, in ragione della sua diretta ancillarità al principio democratico, tramite la c.d. *accountability* (art. 1 Cost.); in secondo luogo, la necessità di assicurare la continuità dell'azione della pubblica amministrazione, per le precise finalità di erogazione che contrassegnano gli enti pubblici, in termini di funzioni e servizi («il buon andamento», ai sensi dell'art. 97, comma 2 Cost.).

La continuità viene garantita, come nei bilanci delle aziende in contabilità civilista, tramite la sostenibilità della produzione: ergo, tramite l'equilibrio tra risorse ed impieghi, tra costi e ricavi.

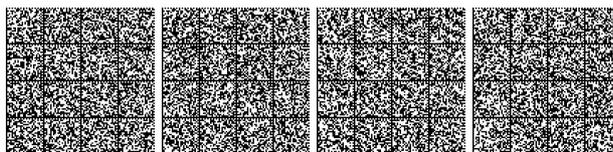
Come già evidenziato, la disciplina contabile degli ammortamenti, nel sistema accrual (contabilità economico-patrimoniale), è strettamente coesistente a tale finalità.

Della centralità e della inderogabilità del principio di continuità anche nella contabilità pubblica ha più volte trattato il Giudice delle leggi (cfr. sentenze numeri 274/2017, n. 49/2018 e n. 105/2019), così come della sua stretta interrelazione con la clausola generale di equilibrio (sentt. n. 192/2012 e n. 184/2016). Eppure tuttavia, preme qui evidenziare che l'equilibrio e la continuità evocati dall'endiadi degli articoli 81 e 97, comma 1 Cost., se da un lato mirano all'autosostentamento e alla capacità di produrre valore sufficiente al rinnovo dei cicli di produzione/erogazione, come per ogni sistema contabile e come per ogni bilancio, dall'altro lato, non mirano al profitto o alla mera creazione di valore, a differenza che nel settore privato.

L'equilibrio e la continuità e, più a monte il corollario della «sincerità» di bilancio, nella contabilità pubblica mirano all'*accountability* del ceto politico-amministrativo, ex art. 1 Cost., nonché all'uguaglianza sostanziale dei cittadini sul territorio nazionale e nel tempo (c.d. solidarietà intergenerazionale), ex art. 3, comma 2, ed art. 2 Cost.

Allo stesso tempo, l'equilibrio presuppone più a monte la ragionevolezza della decisione di bilancio, vale a dire, in ragione degli obiettivi citati, l'adeguatezza e la proporzione tra risorse e funzioni (C. cost. n. 10/2016), tra finalità e tecniche di calcolo dei saldi (sentenze numeri 247 e 274/2017): in buona sostanza, il «diritto sul bilancio» e la decisione di bilancio medesima devono corrispondere a scelte razionali, nell'ottica del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, commi 1 e 2, Cost.)

La manipolazione del bilancio e dei concetti contabili, ed in particolare delle regole che presidiano la costruzione dei saldi, invero, se effettuata per via legislativa, può portare a trasformare situazioni di squilibrio in forme di equilibrio «simulato» (Corte cost. sentenze n. 274/2017 e n. 105/2019), con ciò vanificando la portata precettiva della regola costituzionale che impone al bilancio di fornire costantemente una rappresentazione veritiera e congrua della realtà, in modo da consentire anche le eventuali modifiche gestionali e contabili necessarie al recupero nel tempo dello stesso squilibrio evidenziato.



5.2. In questo contesto, si sottolinea, l'emanazione di norme speciali di diritto pubblico divergenti dallo standard civilistico, non solo è ammissibile, ma è spesso necessitata dalle peculiari funzioni ed esigenze pubbliche. Simili esigenze, però, devono emergere chiaramente dalla struttura della norma e devono rendersi evidenti all'interprete.

Così avviene con riguardo all'esigenza di assicurare una misurazione omogenea ed uniforme dei fabbisogni di risorse attraverso l'equilibrio di bilancio (art. 117, comma 2, lettera e Cost.), espressamente evocata dal Legislatore nell'art. 29, comma 1, lettera c) del decreto legislativo n. 118/2011 («garantire l'omogeneità, la confrontabilità ed il consolidamento dei bilanci dei servizi sanitari regionali») e riconoscibile nella esigenza di evitare rappresentazioni secondo opzioni alternative che non consentano la raffrontabilità e misurabilità dei risultati di bilancio.

Non altrettanto riconoscibile appare la pur altrettanto dichiarata capacità della norma oggetto della questione di soddisfare la chiarezza e sincerità dei risultati di bilancio e dei suoi equilibri.

A volere individuare la volontà del legislatore del 2011 negli stessi intenti dichiarati nelle «Linee guida» che congegnarono il meccanismo della sterilizzazione in uno con la contabilizzazione dei contributi in conto capitale nel patrimonio netto (Linee guida per il bilancio delle aziende sanitarie» della Ragioneria generale dello Stato, del 6 giugno 1995, *cf. supra* § 2), se lo scopo fosse veramente (e solo) quello di evitare un'eccessiva crescita del Pn stesso (per effetto della periodicità dei ridetti contributi) la scelta tecnica risulterebbe del tutto sproporzionata e priva di fondamento tecnico.

In tali «Linee guida» si legge che l'uso di una componente del patrimonio netto per effettuare le sterilizzazioni sarebbe dipeso dalla esigenza di evitare che negli anni si «[...] determini la dilatazione del contenuto dei conti Contributi in c/capitale da regione o provincia autonoma indistinti o vincolati e, dall'altro, l'esposizione di perdite di esercizio causate dall'incidenza delle suddette quote di ammortamento sui costi. Pertanto, allo scadere del periodo di ammortamento, si giungerà all'azzeramento dell'intero contributo in c/capitale utilizzato [...]».

Se le motivazioni fossero queste, la scelta sarebbe indubbiamente «sproporzionata»: anche senza la «sterilizzazione», il patrimonio netto, in base alla sua generale struttura tassonomica, avrebbe dovuto ridursi, ugualmente e progressivamente, durante tutto il periodo di ammortamento dei cespiti. Ciò si sarebbe infatti comunque verificato a causa del risultato di esercizio inferiore emergente dal conto economico, per effetto della mancata «copertura» dei costi di ammortamento che, invece, vengono «sterilizzati». I costi di ammortamento, infatti, devono essere «coperti» con un miglioramento dei ricavi; se questi invece vengono «annullati» col meccanismo della sterilizzazione, si dissimulano perdite. Tali perdite, da sole, consentirebbero di realizzare l'obiettivo di non «dilatare» una componente del patrimonio netto, destinata naturalmente ad essere abbattuta tramite i risultati negativi di esercizio via via emergenti.

La stessa scelta, inoltre, sarebbe «priva di fondamento tecnico» poiché la «contropartita» tassonomica della sterilizzazione dei costi di ammortamento tramite la componente contabile «contributi in conto capitale», infatti, è la sua trasformazione da capitale di rischio a passività certa e futura (con ciò intendendosi l'impegno a «riservare» —cioè conservare — il provento stesso per la «copertura» dei costi di ammortamento).

In buona sostanza, evitare «l'esposizione di perdite di esercizio [...] causate dall'incidenza delle suddette quote di ammortamento sui costi» appare l'unico obiettivo chiaro e coerente del legislatore del 2011 (già dichiarato a suo tempo dal «regolatore tecnico» del 1995) che rimane però in contraddizione con lo scopo di evitare la «dilatazione» del patrimonio netto, per effetto della sua componente speciale «contributi in conto capitale».

In altre parole, la contabilizzazione nel Pn e la volontà, anch'essa dichiarata, di evitare una registrazione di perdite in conto economico, hanno l'effetto paradossale di far crescere in modo improprio il patrimonio netto nel periodo di ammortamento, rendendo opachi — e sviando dalla loro funzione — entrambi i saldi della contabilità economico-patrimoniale: il patrimonio netto ed il risultato di esercizio.

L'opacità che risulta dall'opzione eseguita dal legislatore si può per contro rendere evidente mediante un «test di ragionevolezza», condotto per verificare l'alterazione della tassonomia contabile.

Nel caso di specie, tale «test di ragionevolezza» deve essere condotto su due versanti:

1) da un lato, sul terreno della capacità del patrimonio netto di svolgere la funzione contabile sua propria, secondo lo statuto epistemologico delle scienze ragionieristico-aziendali;

2) dall'altro, sul piano della coerenza interna dell'ordinamento contabile, verificando se a fronte di situazioni analoghe (enti egualmente pubblici ed in contabilità civilistica) l'ordinamento non abbia dato soluzioni diverse.

Sul primo versante, si tratta di verificare la scelta legislativa in relazione al parametro costituito dall'endiadi degli art. 81 e art. 97, comma 1, Cost., sotto il profilo della capacità dell'equilibrio di garantire il «buon andamento della pubblica amministrazione» e di raggiungere gli scopi precipui della contabilità e del bilancio pubblico (articoli 1 e 2 Cost. in particolare la trasparenza e la solidarietà). Sul secondo versante, invece, si tratta di individuare i casi di diverso



e ingiustificato trattamento di situazioni similari, in violazione del principio di uguaglianza (art. 3), quale l'indice ulteriore di evidente irrazionalità.

Il test viene condotto sotto l'aspetto più generale della capacità della scelta tecnica compiuta dall'art. 29, comma 1, lettera c) del decreto legislativo n. 118/2011 di garantire l'obiettivo della chiarezza (corollario della clausola generale di equilibrio), precisando sin da subito che la chiarezza (con la clausola generale di cui è espressione) è essa stesso un obiettivo strumentale a valori sostanziali di rilevanza costituzionale.

Solo tramite l'equilibrio e la «sincerità dei suoi saldi», infatti, è possibile garantire l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. e art. 27 della legge n. 42/2009) tramite un adeguato e possibile livello di finanziamento (cfr. in tal senso Corte costituzionale sentenza n. 6/2019, che evidenzia come le prestazioni costituzionalmente necessarie rilevano tra i «criteri di priorità della spesa pubblica» e quindi dell'allocazione delle risorse).

In secondo luogo, la ragionevolezza può non riguardare solo la legge di spesa (cfr. *ex multis*, sentenze n. 6/2019, n. 10/2016, n. 155/2015 e n. 10/2015), ma anche (ed ancora più a monte) il «diritto sul bilancio» che disciplina la rappresentazione dei saldi (cfr. sentenze n. 247/2017, n. 274/2017 e n. 105/2019).

Le scelte di rappresentazione dei saldi, del resto, sono state più volte, sottoposte al sindacato di ragionevolezza, sub specie di violazione diretta degli articoli 81 e 97 Cost. Tanto è accaduto sia nel caso di manipolazioni e abusi della tecnica contabile che hanno vanificano le finalità del saldo di finanza pubblica (Corte cost. sentenza n. 247/2017, § 10 in diritto), sia nel caso della alterazione della logica e razionalità matematica interna del risultato di amministrazione (sentenza n. 274/2017).

Esiste, in definitiva, una stretta interrelazione tra il rispetto dell'equilibrio di bilancio e la ragionevolezza del «diritto sul bilancio».

5.3. Per effettuare il primo test di coerenza interna, rispetto allo scopo di «soddisfare il principio generale di chiarezza e di rappresentazione veritiera e corretta», occorre preliminarmente ricordare che: 1) in primo luogo, il principio di «sincerità» del bilancio è esso stesso un corollario, anzi, il presupposto, del precetto dell'equilibrio di bilancio; 2) in secondo luogo, la struttura delle norme che costituiscono il «diritto sul bilancio» è assai peculiare.

Con riguardo al primo aspetto, come specifica il principio contabile generale n. 5 dell'Allegato 1 del decreto legislativo n. 118/2011: «il sistema di bilancio deve essere comprensibile e deve perciò presentare una chiara classificazione delle voci finanziarie, economiche e patrimoniali (principio della chiarezza o comprensibilità). Il principio della chiarezza o comprensibilità è rafforzativo del principio base della veridicità. Al fine di consentire una rappresentazione chiara dell'attività svolta, le registrazioni contabili ed i documenti di bilancio adottano il sistema di classificazione previsto dall'ordinamento contabile e finanziario, uniformandosi alle istruzioni dei relativi glossari. L'articolazione del sistema di bilancio deve essere tale da facilitarne — tra l'altro — la comprensione e permetterne la consultazione rendendo evidenti le informazioni previsionali, gestionali e di rendicontazione in esso contenute».

I principi di chiarezza, comprensibilità e veridicità sono quindi sinteticamente ascrivibili ad un più generale principio di «sincerità del bilancio», che si pone come evidente declinazione del precetto costituzionale dell'equilibrio (articoli 81 e 97 Cost.) perché consente di verificarne la sua effettiva sussistenza.

In secondo luogo, lo stesso principio di sincerità declinato nella richiamata disposizione del decreto legislativo n. 118/2011 (assurgendo a parametro interposto di costituzionalità) presuppone infatti un rigoroso rispetto della tassonomia contabile espressa dalla *scientia artis* di riferimento. In generale, infatti, le norme contabili e il «diritto sul bilancio» fanno ampio rinvio alla scienza tecnica (ovvero le scienze ragionieristico-aziendali), la quale offre una serie di principi logici, talvolta codificati in apposite raccolte di standards di comportamento e rappresentazione (le c.d. *best practices*), da parte di categorie ed associazioni professionali.

Tali principi logici e tali raccolte di «normazioni tecniche» assumono rilevanza, rispetto alle norme giuridiche che hanno titolo nelle fonti del diritto ed in particolare in legge o atti aventi forza di legge, alla stregua di «fonti-fatto», fatti notori, o precomprensioni concettuali, la cui struttura deontica integra la fattispecie normativa delle fonti del diritto in senso stretto (fonti-atto).

Le discipline tecniche contenute in tali «fonti-fatto» (OIC, IAS, IPSAS) — ed in generale quelle della c.d. «normazione tecnica» (come è stato evidenziato in dottrina) — hanno una struttura ipotetico-prescrittiva (se si vuole B, si deve porre in essere A) che lascia aperta la scelta nel caso concreto, rispetto agli scopi perseguibili.



Nel rispetto della discrezionalità politica rimessa al legislatore (art. 28, legge n. 87/1953) le norme giuridiche che compiono direttamente la scelta tra queste opzioni rappresentative possibili non possono porsi in contrasto con gli scopi costituzionali cui si è fatto cenno, alla stregua della peculiare funzione dell'equilibrio nei bilanci pubblici. Un difetto di sincerità/chiarezza, infatti, preclude l'attivazione delle conseguenze giuridiche a presidio dell'effettiva erogazione dei LEA e delle responsabilità manageriali a seguito della *accountability*.

Ferma restando, dunque, la discrezionalità politica del legislatore (art. 28 della legge n. 87/1953), le scelte da questo compiute, nel rispetto del principio di costituzionalità, non possono sottrarsi ad un «test di proporzionalità» (cfr. Corte costituzionale n. 1/2014 e n. 272/2015).

Nel caso della norma in riferimento occorre in primo luogo considerare che le opzioni offerte dalla tecnica consentono di scegliere tra due modalità di rappresentazione contabile alternative, giammai cumulative.

Del resto, gli standards di rappresentazione contabile, cui rinvia la disciplina civilistica, costituiscono un indice minimo di coerenza sistematica e di chiarezza secondo l'«episteme» ragionieristico-aziendale. Infatti, codificati in raccolte provenienti da associazioni di categoria professionali (segnatamente, gli OIC, gli IAS, gli IPSAS), tali standards esprimono ipotesi coerenti di applicazione dello statuto epistemologico delle scienze ragionieristiche aziendali, che costituiscono la precomprensione alla base delle norme giuridiche che dispongono l'applicazione della contabilità civilistica. Le norme sono quelle più volte evocate del decreto legislativo n. 118/2011, che a loro volta richiamano la struttura e la logica del bilancio in partita doppia e di tipo economico-patrimoniale, adottato dalla disciplina di diritto comune (art. 2424 c.c.).

5.3.1. Tanto premesso, le valutazioni critiche della sospettata norma, espresse in termini di incoerenza ed inconciliabilità, trovano conferma nelle elaborazioni codificate dalla *scientia artis* in appositi standards contabili.

Come già evidenziato, l'art. 29, comma 1, lettera c) del decreto legislativo n. 118/2011, per la contabilizzazione dei contributi in conto capitale, cumula il «metodo patrimoniale» (contabilizzazione del contributo stesso nel patrimonio netto) ed il «metodo reddituale» (contabilizzazione del ridotto contributo come «ricavo pluriennale», utilizzabile per annullare, *recte* «sterilizzare», i costi pluriennali di ammortamento negli anni successivi).

I paradigmi logici e matematici per la costruzione del patrimonio netto e dell'equilibrio di gestione (risultato di esercizio) offerti dalla *scientia artis*, presupposti dalla contabilità civilistica (richiamata dagli art. 26 e art. 19, lettere b), punto i), c) e d) del comma 2 del decreto legislativo n. 118/2011), evidenziano l'impossibilità di cumulare le due tecniche, sebbene restituiscano l'evidenza della possibilità di due scelte alternative, tendenzialmente privilegiando il metodo reddituale (cfr. OIC n. 16, dallo IAS n. 20 e dall'IPSAS n. 23).

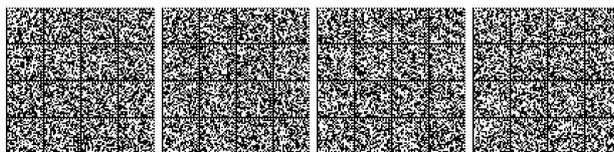
Secondo l'OIC n. 16, spec. punto nn. 86, 87 e 88, infatti, per i contributi pubblici a fondo perduto, commisurati al costo delle immobilizzazioni materiali (c.d. «contributi in conto impianti»), occorre accendere sul conto economico un costo per «risconto», tramite cui accantonare un importo equivalente nello stato patrimoniale (alimentando la voce «risconto passivo»). Tale accantonamento si traduce in una riserva vincolata ad uno scopo specifico, la quale può essere portata a «provento», di anno in anno, man mano che maturano gli ammortamenti dell'attivo correlato, sterilizzando l'impatto economico negli esercizi successivi.

Analoga tecnica contabile è prevista dallo IAS n. 20 (in particolare dal punto 24 al punto 28).

OIC e IAS, dunque, considerano il «contributo in conto impianti» alla stregua di un «ricavo pluriennale», accantonabile in una passività dello stato patrimoniale, a fronte di futuri e certi costi pluriennali di ammortamento.

Tutti gli istituti della contabilità economico-patrimoniale finora considerati («risconto passivo», «debito pluriennale», ecc.), quindi, finiscono tendenzialmente per tradurre il contributo in conto impianti in un ricavo pluriennale e poi in una passività contabile pluriennale, da utilizzare per sincronizzare i costi pluriennali di ammortamento con i ricavi pluriennali, nel rispetto del principio della competenza economica.

Peraltro, in passato, lo stesso IAS n. 20 (in una precedente formulazione), al paragrafo 15, prevedeva la possibilità di una contabilizzazione diretta al «patrimonio netto» del contributo in conto investimenti. Esso, in alternativa al risconto passivo, poteva essere considerato come apposita riserva — ben distinta — tra le voci del patrimonio netto medesimo («metodo patrimoniale diretto»). Anche in tale caso, però, non era previsto che il contributo (iscritto al patrimonio netto) servisse anche per «sterilizzare» i costi di ammortamento, attesa la natura di capitale di rischio che in tal caso si conferiva al contributo. Ciò costituiva evidenza del carattere alternativo delle due principali impostazioni di contabilizzazione dei contributi pubblici.



Per il vero, la letteratura dello IAS n. 20, paragrafo 27, non esclude altresì il c.d. «metodo patrimoniale indiretto», basato sulla detrazione del valore del contributo dal costo dei cespiti acquistati, a mo' di «fondo svalutazione crediti», che riduce il valore dei crediti dubbi. Tuttavia, anche con questo metodo («patrimoniale indiretto») si separa chiaramente la vicenda della determinazione del valore del patrimonio netto, commisurato alla differenza attività e passività, e la vicenda contabile dell'ammortamento: l'eventuale ammortamento del valore residuo (per la parte netta del valore dei cespiti acquistati) non viene infatti sterilizzato, né parallelamente il patrimonio netto aumenta in ragione del contributo. Infatti, per effetto della compensazione diretta tra attivo e valore del contributo, che opera alla stregua di un «fondo di ammortamento», il contributo si comporta come una passività che viene subito scontata sulle attività.

Nel settore pubblico internazionale, infine, gli IPSAS (n. 23, punti 37 e 38) — laddove venga adottata la contabilità *accrual* e la partita doppia — si limitano a prescrivere la necessità di verificare se il trasferimento ha le caratteristiche di un «provento» o di un «conferimento di proprietà», con le conseguenze contabili che ne derivano. Sulla base di tale disamina l'IPSAS n. 23 autorizza, *implicitamente*, ad adottare il metodo reddituale (accendendo analoghi meccanismi di riserva tra le passività per garantire il rispetto del principio della competenza economica, anche con un debito pluriennale) ovvero il metodo patrimoniale (ponendolo a patrimonio netto), senza in nessun modo procedere a commistione tra le due differenti tecniche contabili che le due scelte rappresentative presuppongono.

In definitiva, alla luce degli standards contabili:

a) se si fa prevalere la prospettiva della stabile destinazione all'attività aziendale del contributo in conto capitale, (specie dopo l'adempimento del dovere pubblico di destinazione, con l'acquisto del bene al quale il contributo è destinato) occorre considerare il contributo stesso come «capitale di rischio» (a carattere straordinario) e, nell'ottica della solidarietà intergenerazionale e della continuità aziendale, a garanzia della continuità aziendale, il conto economico deve registrare «ricavi» sufficienti ad auto-finanziare l'acquisto futuro di altri cespiti della stessa natura, tramite la «copertura» dei costi di ammortamento. Ciò anche in considerazione di due dati di realtà: *a)* il valore dei cespiti decade col tempo e con l'uso (ammortamento); *b)* data la limitatezza delle risorse pubbliche che forniscono «il contributo in conto impianti», non c'è nessuna garanzia che tale elargizione pubblica in futuro sarà nuovamente erogata;

b) per contro, se si intende valorizzare la destinazione del contributo all'acquisto del cespite ed il carattere «esterno» del finanziamento, allora occorre considerare che tramite la «sterilizzazione» la fonte dell'acquisto si collega direttamente a costi e debiti «reali», relativi all'ammortamento. In tal caso, non è ammissibile la contabilizzazione diretta a «patrimonio netto» del contributo, in quanto — così facendo — si aumenta direttamente la consistenza patrimoniale mediante una componente che si comporta, invece ed in tutto, come una passività.

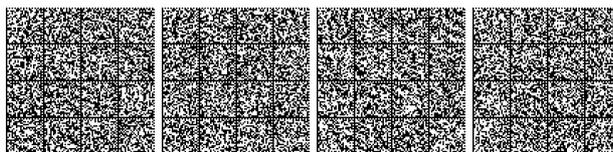
5.3.2. Nella logica del rispetto dell'intrinseca razionalità delle regole che presiedono la contabilità economica, dunque, non è possibile «cumulare» l'iscrizione del contributo al «patrimonio netto», per acquisto di beni ammortizzabili, e contestualmente utilizzare il medesimo contributo per la «sterilizzazione» degli ammortamenti relativi allo stesso bene con esso acquistato. Una simile esposizione contabile, com'è evidente, sottende una duplicazione di impieghi della medesima risorsa, con risultati non rispondenti a canoni di «sincerità», di «rappresentazione veritiera» e, in ultima analisi, di reale equilibrio.

Se, infatti, si cumulano classificazione a Pn e «sterilizzazione», come fa l'art. 29, comma 1, lettera *c)* del decreto legislativo n. 118/2011:

a) il Pn si accresce indebitamente di risorse che sono *ab origine* stabilmente destinate al servizio della copertura dei costi di ammortamento e che comunque nel tempo sono «certamente» destinate a sparire, in quanto elemento del ciclo di reddito di esercizi futuri. In questo modo, il contributo in conto capitale, che per la sua relazione con costi specifici si comporta come una passività, va ad accrescere indebitamente il Pn finale;

b) il conto economico (CE) non è in grado di evidenziare l'eventuale incapacità dei ricavi di sostenere la continuità aziendale e il rinnovo degli impieghi. In pratica, il CE non consente di verificare l'economicità della gestione. Del resto, non vi è nessuna garanzia che in futuro i beni ad utilità pluriennale che costituiscono investimento (le immobilizzazioni) e che generano i ricavi di produzione/erogazione siano finanziati da nuovi e successivi contributi pubblici.

La struttura normativa dell'art. 29, comma 1, lettera *c)*, del decreto legislativo n. 118/2011, dunque, rivela che l'unico effetto prodotto è quello paradossale di una contemporanea sopravvalutazione dei risultati di esercizio e del patrimonio netto, in pieno e diretto contrasto rispetto agli scopi della contabilità pubblica, per giunta dichiarati in esordio dal legislatore nell'art. 29, comma 1 decreto legislativo n. 118/2011.



Appare evidente la contraddizione della scelta compiuta rispetto allo scopo dichiarato, ovvero, «soddisfare il principio generale di chiarezza e di rappresentazione veritiera e corretta», determinando un vizio di ragionevolezza della scelta tecnica effettuata dal legislatore.

Pertanto, ad avviso di questo giudice, la tecnica «ibridata» elaborata dal legislatore, appare intrinsecamente irrazionale ed in contrasto con il precetto dell'equilibrio e con gli scopi stessi della contabilità pubblica e del bilancio come bene pubblico, in quanto mina la capacità del Pn di dare trasparente rappresentazione degli equilibri economico-patrimoniali.

5.4. La stessa scelta tecnica compiuta dal legislatore, inoltre, appare discriminatoria e incoerente «esternamente», con riferimento cioè al trattamento normativo previsto dall'ordinamento per altri enti pubblici in contabilità civilistica.

Il riferimento, in particolare, è al sistema delle università, ai sensi dell'art. 16, 17 e 18 del decreto legislativo n. 91/2011, nonché, ai sensi degli articoli 1 e 7 del decreto legislativo n. 18/2012.

Anche le Università, invero, sono in regime di contabilità civilistica, vale a dire in «contabilità economico-patrimoniale».

La disciplina di dettaglio, per le Università, è rimessa ad una normazione secondaria, emanata ai sensi degli articoli 2 e 9 del medesimo decreto legislativo n. 18/2012, che rinvia ad appositi decreti ministeriali di concerto tra MIUR e MEF.

Con il decreto interministeriale 14 gennaio 2014, n. 19 (Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze), sono stati adottati i «Principi contabili e schemi di bilancio in contabilità economico-patrimoniale per le università».

In particolare, il relativo art. 8 prevede la predisposizione e l'aggiornamento periodico di un «Manuale tecnico operativo» (fonte terziaria) a supporto delle attività gestionali, da parte del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, avvalendosi della Commissione di cui all'art. 9 del decreto legislativo 27 gennaio 2012, n. 18.

Il legislatore, non avendo fatto una scelta diretta, ha in realtà presupposto il sistema di contabilizzazione previsto dai vigenti standards, in virtù del rinvio all'art. 2424 del codice civile, richiamato dalla normativa primaria sulla contabilità degli enti universitari. Tale sistema prevede la «sterilizzazione» mediante la tecnica del «risconto passivo» o di una passività patrimoniale, senza comunque determinare un surrettizio aumento diretto del patrimonio netto.

Ed infatti, gli organi ministeriali tecnici, delegati alla scelta del metodo di contabilizzazione in conformità alla legge, nel «manuale tecnico operativo» (adottato con decreto direttoriale), hanno optato per la «sterilizzazione» attraverso il «risconto passivo» (decreto direttoriale n. 1055 del 30 maggio 2019 e conformemente anche il precedente decreto direttoriale n. 1841 del 26 luglio 2017) senza prevedere alcuna «ibridizzazione» tra contabilizzazione al Pn e sterilizzazione degli ammortamenti.

5.5. In conclusione, l'*excursus* ed il test di coerenza interna ed esterna, sin qui svolti, evidenziano che la scelta compiuta dal legislatore con la sospettata norma è incompatibile con la tassonomia della contabilità economico-patrimoniale, secondo la scienza ragionieristica aziendale, presupposta dalla decreto legislativo n. 118/2011 e dal codice civile, richiamato dal medesimo decreto legislativo n. 118/2011, in quanto stravolge significato e funzione del patrimonio netto.

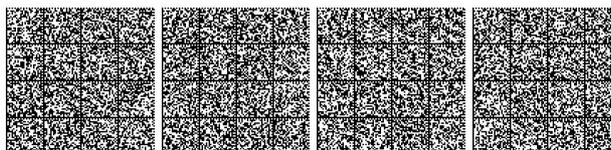
Come si è già brevemente accennato, la «sterilizzazione reddituale» dell'ammortamento corrisponde all'idea di fondo che non è onere del bilancio dell'azienda sanitaria reperire le risorse, in autofinanziamento, per il rinnovo e l'acquisto del comparto «beni durevoli» (investimenti), poiché a tale incombenza provvede regolarmente la finanza derivata statale e regionale.

In questa ottica (metodo reddituale) il contributo può essere considerato un «ricavo pluriennale» impiegabile per «dare copertura» ai costi futuri e certi di ammortamento.

Di conseguenza lo stesso contributo non può incidere, né in aumento né in diminuzione sulla dotazione patrimoniale (patrimonio netto), perché non è ricchezza stabilmente affidata all'azienda a copertura di eventuali e future perdite, ma a servizio di costi specifici, certi e futuri.

Per altro verso, però, la gratuità e non reclamabilità della restituzione del «contributo in conto capitale», soprattutto dopo l'effettuazione dell'acquisto del cespite, ben potrebbe indurre a far considerare il contributo stesso come parte stabile del capitale di destinazione ed aumento della ricchezza disponibile.

Entrambi gli scopi concreti, correlati alle caratteristiche della gestione degli enti del Servizio sanitario nazionale e dei contributi in conto investimenti, sarebbero compatibili con quelli della contabilità pubblica ed in particolare con il principio di sincerità; cionondimeno, la commistione contabile delle due tecniche porta ad effetti inconciliabili, denaturando la funzione del patrimonio netto.



Considerare il contributo in capitale come elemento del patrimonio netto (metodo patrimoniale), in ragione dell'aumento di ricchezza che determina, presuppone che esso sia considerato «capitale di rischio» e per l'effetto che possa diminuire solo all'esito della gestione complessiva.

Ciò comporta, peraltro, che il conto economico deve farsi carico pienamente dei costi di ammortamento.

Questa opzione ha un duplice effetto di trasparenza: da un lato, costringe il conto economico ad evidenziare se ha un'effettiva capacità di produrre ricavi sufficienti alla copertura di tutti i costi, compreso quello «naturale» di ammortamento; dall'altro lato, in caso di perdite, rende isolabile, all'interno del patrimonio netto, la «componente» perdita da quella del contributo.

Una siffatta trasparenza consente, dal canto suo, di isolare, al momento della decisione sui trasferimenti da parte del principale *stakeholder* (la regione) quali sono i diversi fabbisogni: quello da ripiano e quello da finanziamento dell'acquisto di nuovi beni durevoli.

Diversamente ragionando, gli stessi contributi in conto capitale rischierebbero di essere destinati a finanziare il pagamento dei debiti pregressi, compensando il pregresso deficit di risorse, senza essere destinati, per cassa, allo scopo per cui sono stati erogati.

Questo duplice effetto di trasparenza viene frustrato dalla scelta contabile dell'art. 29, comma 1, lettera *c*) del decreto legislativo n. 118/2011, che consente di usare il patrimonio netto per le sterilizzazioni degli ammortamenti: il conto economico, infatti, non restituisce l'informazione sulla sua reale efficienza, ed il patrimonio netto, invece, viene sovrastimato da un elemento periodico (il contributo in conto capitale) che si comporta alla stregua di una passività e che non è destinata ad assorbire le perdite, ma costi di un tipo specifico, certi e futuri (gli ammortamenti).

I due scopi rappresentativi (evidenziare il carattere esterno del finanziamento; evidenziare l'aumento della ricchezza patrimoniale), pertanto, portano a scelte contabili inconciliabili, poiché sovrapporre il primo scopo al secondo significa denaturare il patrimonio netto e la sua capacità di misurare la ricchezza e la *performance* aziendale.

5.6. Ridondanza della irragionevolezza delle scelte tecniche in tema di equilibri (articoli 81, 97, Cost. 3, comma 1, Cost.) sulla violazione dell'articoli 97, comma 2 (buon andamento), e degli articoli 1, 3, comma 2, nonché degli articoli 2 e 32. Cost. In definitiva, in ragione delle evidenze di incoerenza interna ed esterna sopra passate in rassegna, l'art. 29, comma 1, lettera *c*) del decreto legislativo n. 118/2011 appare porsi in contrasto con la clausola generale dell'equilibrio di bilancio (articoli 81 e 97 Cost.), nella misura in cui ne viola i presupposti, consistenti: *a*) nella ragionevolezza delle scelte del legislatore, in termini di tassonomia contabile e quindi *b*) nella «sincerità» stessa del bilancio (e dei suoi saldi) e di conseguenza nei suoi stessi scopi fondamentali.

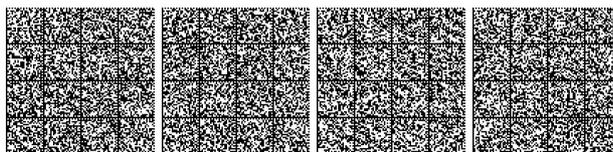
Segnatamente, il difetto di ragionevolezza, misurabile tramite gli indici di (in)coerenza interna, di cui si è fatto ampio richiamo, esonda in un difetto di chiarezza e coerenza tassonomica dei saldi.

La violazione dei presupposti stessi del precetto dell'equilibrio, determina la lesione di valori e scopi costituzionali, in una relazione di intrinseca strumentalità del primo ai secondi: la clausola generale dell'equilibrio dei bilanci pubblici, infatti, come evidenziato nella sentenza Corte costituzionale n. 18/2019, implica *ex se* la necessità del rispetto di fondamentali valori costituzionali, quali la riconduzione dell'esercizio del potere alla legittimazione democratica, tramite l'*accountability*, e la solidarietà *intra* e inter-generazionale. Nella più recente sentenza n. 146/2019 ancora si evidenzia che l'equilibrio (codificato negli articoli 81 e 97 Cost.) è un precetto costituzionale collegato a «beni-valori», configurando tra l'equilibrio (ed il bene pubblico «strumentale» costituito dal bilancio) e tali valori (beni finali) un rapporto di «mezzo a fine».

Tali valori e la capacità del «diritto sul bilancio» di non pregiudicarli, costituiscono dunque il paramento del «buon andamento» della pubblica amministrazione, non a caso menzionato nel comma 2 dell'art. 97 Cost. Si configura così una relazione di protasi-apodosi tra il comma 1 (che impone l'equilibrio del bilancio) ed il comma 2 dell'art. 97 Cost. («buon andamento»). In buona sostanza, ove il «diritto sul bilancio», a causa di una violazione del precetto dell'equilibrio, si riveli inefficiente rispetto a questi obiettivi, esso implica altresì una violazione dell'art. 97, comma 2, Cost.

È infatti ormai *jus receptum* che, dopo la riforma costituzionale del 2012, l'equilibrio di bilancio costituisce, anche sul piano sistematico-normativo, premessa (art. 97, comma 1, Cost.) del «buon andamento» (art. 97, comma 2, Cost.).

In questa ottica, il giudice delle leggi non ha mancato di evidenziare come l'equilibrio dei bilanci sia «prodromico al buon andamento» (v. sentenza n. 247/2017, § 8.5 in diritto), per realizzare il quale, del resto, sono necessari trasferimenti adeguati alle prestazioni pubbliche essenziali da rendere ai cittadini. La mancanza di una siffatta adeguatezza, mina alle basi la funzione e la ragionevolezza del trasferimento stesso, per difetto di equilibrio, con impossibilità - in concreto - di realizzare un qualsivoglia «buon andamento» amministrativo (v. Corte costituzionale sentenza n. 188/2015, § 5.2 e n. 10/2016, § 6.1 in diritto).



Fermo quanto sopra, nel caso di specie, si assume sussista altresì una violazione dell'art. 3 Cost., sia come parametro (insieme al buon andamento) della necessaria ragionevolezza della legge, sia come principio che impone l'uguaglianza delle prestazioni costituzionalmente necessarie.

Mentre, ad avviso di questo giudice *a quo*, appare ormai chiaro il fondamento della violazione del principio di ragionevolezza, occorre evidenziare che la sospettata norma determina altresì un diretto pregiudizio alla capacità del bilancio di assicurare l'uguaglianza sostanziale e di garantire l'adempimento dei doveri di solidarietà al servizio del diritto alla salute (articoli 2 e 32 Cost.), sulla base di un'eziologia che di seguito si espone.

La predetta norma, per espresso richiamo dell'art. 29, comma 1 del decreto legislativo n. 118/2011, si applica sia ai bilanci delle singole aziende sanitarie (art. 19 comma 2, lettera *c*) decreto legislativo n. 118/2011) e sia al bilancio della GSA (art. 19, comma 2, lettera *b*), e sotto lettera *i*)).

Il difetto di chiarezza di tali bilanci, derivante dalla ripetuta norma, ha un effetto negativo sinergico, perché da un lato non consente alle regioni di avere immediata e piena contezza del momento in cui è necessaria un'azione di ripiano e, dall'altro, pone problemi generali di tenuta, in termini di effettiva resa del servizio sanitario (per quantità e qualità delle prestazioni costituzionalmente necessarie, ex art. 117, comma 2, lettera *m*) Cost.).

La chiarezza e ragionevolezza della disciplina dei saldi, infatti, è la premessa per l'intrapresa di azioni positive da parte dello Stato e delle regioni, volte a garantire il diritto fondamentale alla salute (art. 32 Cost.), in modo uniforme su tutto il territorio nazionale (articoli 3 e 117, comma 2, lettera *m*) Cost.) e secondo il principio della sostenibilità dei costi per l'organizzazione del servizio sanitario (che è garanzia di lungo periodo della stabile ed effettiva erogazione dei LEA, in condizioni di efficienza e di equilibrio economico-finanziario). Ciò anche e soprattutto in un sistema di relazioni fra enti territoriali che valorizza le autonomie ed il principio costituzionale di solidarietà (articoli 2, 3 comma 2, 5, 114, 117, comma 2, lettera *m*), 119 Cost.).

Si soggiunge, che il non colto difetto di risorse, non rimediato con azioni finanziarie positive della regione interessata e indirettamente dallo Stato, costituisce esso stesso un fattore di probabile ulteriore deterioramento del bilancio.

La carenza strutturale di risorse, infatti (dissimulata da un patrimonio netto solo apparentemente positivo per effetto di una irragionevole tassonomia), si traduce inevitabilmente nella incapacità dell'azienda sanitaria di assicurare standard dei servizi e dei LEA quantitativamente e qualitativamente adeguati.

Il peggioramento della qualità e quantità dei LEA, a sua volta, favorisce la «mobilità passiva» verso regioni che non sono storicamente affette da simili difficoltà.

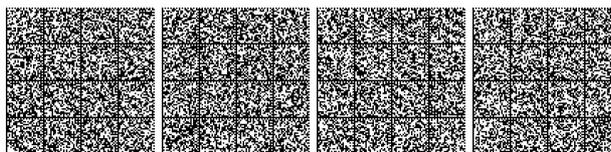
Ciò comporta, prospetticamente, una riduzione ulteriore dei ricavi delle regioni affette da deficit strutturali e, con essi, dalla capacità di assicurare una *performance* adeguata, secondo la legge e la Costituzione, in termini di qualità e quantità dei servizi. Conseguentemente, anche il patrimonio netto, in prospettiva, è destinato a subire gli effetti di una ulteriore riduzione dei risultati di esercizio.

In definitiva, il difetto di ragionevolezza e chiarezza dei saldi si traduce in un fattore di inefficienza dei sistemi sanitari regionali, che espone prima il diritto alla salute al rischio di prestazioni sotto il minimum standard, poi, col tempo, alla erosione ulteriore degli equilibri di bilancio (per difetto di competitività, con aumento della mobilità passiva e riduzione dei ricavi) e quindi alla certezza della erogazione dei LEA non eguale e garantita su tutto il territorio nazionale.

Non ultimo, la mancanza di chiarezza sugli equilibri effettivi di bilancio degli enti del Servizio Sanitario impedisce anche di far valere i meccanismi della contabilità di mandato (art. 1 Cost.) nei confronti di tutti i soggetti interessati dall'organizzazione del sistema sanitario a beneficio dei cittadini.

5.7. In conclusione, la disciplina «ibrida» dell'art. 29, comma 1, lettera *c*) del decreto legislativo n. 118/2011 contiene una scelta tecnico legislativa irrazionale che, oltre a tradire la logica generale della contabilità economico-patrimoniale, si pone in contrasto con le fondamentali funzioni della contabilità pubblica, non consentendo di verificare se sussistono effettivamente le risorse nello stato patrimoniale e gli equilibri di conto economico, in grado di garantire, nella continuità degli esercizi, la prosecuzione dell'attività aziendale e l'erogazione dei LEA.

Infatti, come già detto dalla Consulta per il risultato di amministrazione nella contabilità pubblica finanziaria, anche per il patrimonio netto, la mancanza di «chiarezza tassonomica del legislatore [...] «l'assenza di un [saldo univoco], l'incongruità degli elementi aggregati per il suo calcolo e l'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari [...] non essendo utilmente scindibili gli elementi che ne compongono la struttura [...], pregiudicano irrimediabilmente l'armonia logica e matematica che caratterizza funzionalmente il perseguimento dell'equilibrio del bilancio» (sentenza n. 274 del 2017; in tal senso, sentenza n. 49 del 2018)» (sent. n. 105/2019).



Il meccanismo di rappresentazione e impiego prescelto dal legislatore per i contributi in conto capitale (art. 29, comma 1, lettera c) del decreto legislativo n. 118/2011), innesca una contraddizione insanabile: utilizzando lo stesso contributo come una riserva al servizio di specifici costi futuri e certi (l'ammortamento), la ricchezza di cui si tratta non si comporta più come un saldo residuale (quale è il patrimonio netto, inteso quale saldo differenziale tra attività e passività), ma come una riserva già impegnata al servizio di una passività (costi pluriennali), economicamente neutra che non può quindi andare ad accrescere il valore del patrimonio netto.

In tal modo il saldo del patrimonio netto viene irrimediabilmente alterato, precludendo l'esatta misurazione degli equilibri. Trattasi di una preclusione che ha un evidente impatto, in una prospettiva di medio-lungo periodo, sull'equilibrio del bilancio regionale e sulla effettiva garanzia del diritto fondamentale alla salute (art. 32 Cost.).

Per tale ragione, preliminarmente, occorre sollecitare una pronuncia del Giudice delle leggi sul dubbio di costituzionalità di questo giudice sull'art. 29, comma 1, lettera c) del decreto legislativo n. 118/2011.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania,

Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera c) del decreto legislativo n. 118/2011, in riferimento ai parametri stabiliti degli articoli 97 e 81 Cost., anche in combinato disposto con gli articoli 1, 2, 3 e 32 Cost.

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

Dispone che, a cura della segreteria della Sezione, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sia notificata:

all'ente sanitario quale parte in causa, segnatamente al presidente del consiglio di amministrazione() e al presidente della regione come rappresentante pro tempore dell'ente proprietario dell'azienda;*

al Presidente del Consiglio dei ministri.

Dispone altresì che la presente ordinanza sia comunicata dalla segreteria anche ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Napoli, nella Camera di consiglio del giorno 27 maggio 2019.

Il Presidente: LONGAVITA

Il magistrato estensore: SUCAMELI

CORTE DEI CONTI

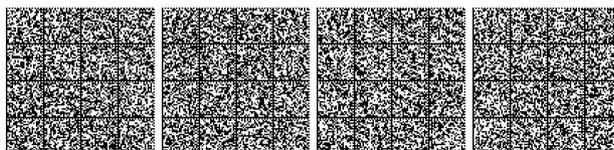
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Fulvio Maria Longavita, Presidente;

Rosella Cassaneti, consigliere;

Rossella Bocci, consigliere;

(*) con deliberazione n. 149 del 17 luglio 2019 allegata alla presente deliberazione, che ne costituisce parte integrante, la Sezione ha disposto la correzione dell'errore materiale relativa alla qualifica del rappresentante dell'Ente sanitario e per l'effetto, laddove è scritto: «Presidente del consiglio di amministrazione», deve leggersi: «Direttore generale».



Alessandro Forlani, consigliere;
Francesco Sucameli, primo referendario (relatore);
Emanuele Scatola, referendario

nella Camera di consiglio del 17 luglio 2019 ha pronunciato la seguente ordinanza.

Visto l'art. 1, commi 3 e 7, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge n. 213 del 7 dicembre 2012 che prevede il controllo di legalità-regolarità sui bilanci degli enti del sistema sanitario, con l'eventuale blocco della spesa in caso di violazione anche prospettica degli equilibri finanziari;

Vista l'ordinanza n. 23/2019 del 4 aprile 2019, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato in adunanza pubblica l'Azienda sanitaria locale (ASL) di Caserta per il giorno 18 aprile 2019;

Vista l'ordinanza istruttoria collegiale n. 106/2019/PRSP del 6 maggio 2019;

Viste le ordinanze di riconvocazione in adunanza pubblica n. 31 del 6 maggio 2019 e n. 34 del 10 maggio 2019, con la quale ultima l'ASL è stata nuovamente convocata in adunanza pubblica;

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

Vista la pronuncia di questa Sezione n. 148/2019/PRSP;

Udito il Magistrato relatore Francesco Sucameli;

Premesso che:

con la deliberazione n. 148/2019/PRSP, la Sezione ha sollevato questione di costituzionalità sull'art. 29, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 118/2011;

nella predetta deliberazione si dispone la trasmissione della deliberazione stessa al «Presidente del Consiglio di amministrazione» dell'ASL di Caserta, quale rappresentante *pro tempore*;

l'organizzazione aziendale delle ASL non prevede il Consiglio di amministrazione ma solo il direttore generale, quale organo apicale ed esecutivo, nonché rappresentante legale dell'ente;

Ritenuto che la predetta indicazione del «Presidente del Consiglio di amministrazione» corrisponde a un errore materiale, emendabile mediante ordinaria procedura di correzione;

P.Q.M.

Laddove, nella deliberazione n. 148/2019/PRSP, è scritto: «Presidente del Consiglio di amministrazione» (p. 48) deve leggersi «Direttore generale».

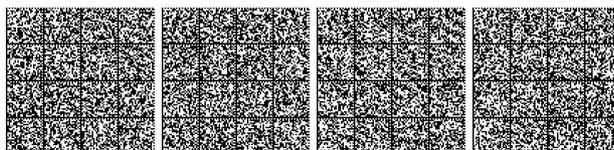
La presente ordinanza, a cura della Segreteria della Sezione, va annotata sulla ridetta deliberazione n. 148/2019/PRSP e ne costituisce parte integrante.

La deliberazione così corretta va rinotificata, ai sensi di legge, ai medesimi destinatari ai quali è stata già notificata.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 17 luglio 2019.

Il Presidente: LONGAVITA

Il Magistrato estensore: SUCAMELI



N. 202

Ordinanza del 6 agosto 2019 del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia sul ricorso proposto da Terrasi Alfonso e altri contro Ministero dell'interno - Dipartimento pubblica sicurezza

Impiego pubblico - Ordinamento del personale della Polizia di Stato - Promozione per merito straordinario degli assistenti capo e degli appartenenti al ruolo dei sovrintendenti - Decorrenza dalla data del verificarsi dei fatti ritenuti meritori - Mancata previsione della retrodatazione dei soli effetti giuridici della promozione per meriti straordinari al 1° gennaio dell'anno successivo in cui è accertata la carenza di organico.

– Decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, art. 75, comma primo.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA SICILIA

SEZIONE PRIMA

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1861 del 2011, proposto da:

1) Alfonso Terrasi, 2) Girolamo Conte, 3) Daniele Carlo Sparacello, 4) Rosario Gulino, 5) Diego Bottari, 6) Regis Joseph Gangi, 7) Salvatore Cosentino, 8) Bernardino Ciritto, 9) Antonino Cannistrari, 10) Giuseppe Amorelli, 11) Marcello Aiello, 12) Giovan Maria Zichichi, 13) Salvatore Affatigato, 14) Paolo Signorino, 15) Francesco Mongiovi, 16) Gaetano La piana, rappresentati e difesi dagli avvocati Alessandro Scalia, Antonio Passannanti, con domicilio eletto presso lo studio Alessandro Scalia in Palermo, via Libertà n. 171;

contro: Ministero dell'interno - Dipartimento pubblica sicurezza, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Palermo, via Valerio Villareale 6;

per la declaratoria del diritto dei ricorrenti alla retrodatazione dell'attribuzione della qualifica di Vice Sovrintendenti del ruolo dei Sovrintendenti della Polizia di Stato a far data dal 1° gennaio 2002, data di decorrenza della immissione in servizio in ruolo dei vincitori del concorso bandito con decreto ministeriale 22 aprile 2008.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

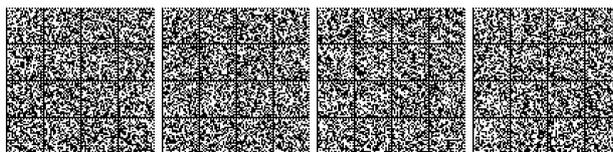
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'interno - Dipartimento pubblica sicurezza;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 febbraio 2019 il dott. Roberto Valenti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO

1. Con ricorso ritualmente notificato il 7 luglio 2011 e depositato il 29 settembre 2011 i ricorrenti, dipendenti del Ministero dell'interno, premettono di essere (alcuni) in servizio presso la Squadra mobile della Questura di Palermo (Sezione Catturandi), ovvero di prestare (altri) la propria attività presso la Direzione investigativa antimafia: illustrano quindi di rivestire tutti la qualifica di Vice Sovrintendenti, posizione iniziale del ruolo dei Sovrintendenti della Polizia di Stato, alla quale sono approdati mercé la promozione per meriti straordinari, *ex* articoli 72 e 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982, per avere partecipato alle attività di indagine che hanno consentito la cattura di pericolosissimi latitanti esponenti di vertice nella gerarchia dell'organizzazione criminale denominata «Cosa Nostra». Segnatamente, alcuni ricorrenti sono stati promossi, per «meriti straordinari», come Vice Soprntendenti, con decorrenza dal 5 aprile 2006 (data di cattura del boss latitante cui avevano partecipato), mentre i restanti sono stati promossi alla medesima qualifica, sempre per meriti straordinari, con decorrenza dall'11 novembre 2007, data di cattura di altro boss latitante alle cui azioni di polizia avevano concorso.

2. Ciò premesso, i ricorrenti evidenziano che con decreto del Capo della Polizia 22 aprile 2008 veniva bandito il concorso interno, per titoli di servizio e superamento del successivo corso di formazione, a n. 252 posti per la nomina alla qualifica di Vice Soprntendente del ruolo dei Soprntendenti della Polizia di Stato, riservato al personale in possesso della qualifica di Assistente Capo alla data del 31 dicembre 2001: i relativi vincitori venivano quindi promossi



alla relativa qualifica con retrodatazione della (sola) decorrenza giuridica alla data del 1° gennaio 2002 (di accertamento della vacanza in organico). Con successivi concorsi, indetti con decreto ministeriale 24 settembre 2008, con decreto ministeriale 31 ottobre 2008 e con decreto ministeriale 23 luglio 2009, venivano indetti ulteriori procedure selettive interne sempre per la promozione alla qualifica di Vice Suptendenti del ruolo dei Suptendenti della Polizia di Stato e i relativi vincitori assumevano quindi la relativa qualifica con retrodatazione della (sola) decorrenza giuridica rispettivamente alle date del 1° gennaio 2002 (concorso indetto con decreto ministeriale 24 settembre 2008) e 1° gennaio 2003 (per i restanti concorsi).

3. In ragione di quanto rappresentato, i ricorrenti, già promossi alla qualifica di Vice Suptendenti per meriti straordinari, lamentano l'irrazionalità del combinato disposto delle disposizioni normative che hanno innovato il sistema delle promozioni degli appartenenti alla Polizia dello Stato, considerato che, in caso di promozione per «meriti straordinari», la decorrenza giuridica ed economica è fatta coincidere con il «fatto» rilevante cui ha partecipato il personale insignito della predetta promozione; diversamente, per i partecipanti al concorso interno, la decorrenza economica della promozione decorre dalla data del superamento del corso di formazione mentre quella giuridica viene fatta retrodatare al 1° gennaio dell'anno successivo a quello nel quale si sono verificate le carenze di organico. Quanto precede, ad avviso dei ricorrenti, comporta un risultato irrazionale connesso allo scavalcamento in ruolo dei ricorrenti, promossi per «meriti straordinari», da parte dei partecipanti ai concorsi interni indetti successivamente, per effetto del meccanismo della «retrodatazione» (operante esclusivamente per le procedure concorsuali interne).

4. Rimasta inevasa la richiesta degli istanti, con cui invitavano l'Amministrazione a provvedere alla retrodatazione in loro favore della nomina (promozione per «meriti straordinari» alla qualifica di Vice Suptendenti), con il presente ricorso (in cui si rappresenta per altro l'indizione di un ulteriore concorso *ex* decreto ministeriale 4 aprile 2011 interno per la medesima qualifica, i cui vincitori godranno di una «retrodatazione» ai fini giuridici al 1° gennaio 2004) i ricorrenti insorgono al fine del riconoscimento del diritto alla retrodatazione giuridica della nomina, prospettando questione di illegittimità costituzionale dell'art. 74 comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982 per contrasto con gli articoli 3 e 97 della costituzione, articolando altresì domanda di risarcimento dei danni.

5. Si costituisce in giudizio il Ministero dell'interno con il patrocinio dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, eccependo preliminarmente (memoria del 19 dicembre 2018) l'inammissibilità del ricorso per difetto di instaurazione del contraddittorio; nonché l'irricevibilità del medesimo ricorso atteso che i ricorrenti, sin dalla pubblicazione del bando (non impugnato) di cui al decreto ministeriale 19 settembre 2008, avevano piena cognizione della circostanza che l'inquadramento nella stessa qualifica, per i vincitori del concorso interno, avrebbe avuto una decorrenza più favorevole rispetto a quella dei medesimi ricorrenti, ancorché questi ultimi siano approdati alla stessa qualifica (Vice Suptendenti) già da tempo mercé la già citata promozione «per meriti straordinari». Nel merito, l'Avvocatura ha chiesto il rigetto del ricorso sottolineando le differenze tra le procedure di che trattasi (id est: promozione, senza concorso, per «meriti straordinari» rispetto ai concorsi interni per titoli e superamento del relativo corso di formazione) che giustificerebbe il differente regime della decorrenza giuridica delle differenti promozioni e relativi istituti.

6. I ricorrenti hanno replicato con memoria del 18 gennaio 2019, insistendo per l'accoglimento e rinnovando una interpretazione «costituzionalmente orientata» delle disposizioni normative, tale da consentire al giudice adito di riconoscere la spettanza del diritto alla retrodatazione, ovvero insistendo per le questioni di legittimità costituzionale prospettati nell'atto introduttivo.

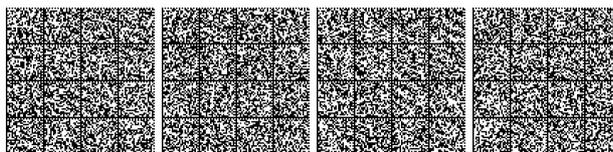
DIRITTO

1.0 — *Questioni preliminari in rito.*

1.1 — Occorre preliminarmente delibare le eccezioni in rito sollevate dall'Avvocatura distrettuale dello Stato.

1.2 — Entrambe le eccezioni vanno disattese per le argomentazioni che seguono.

1.3 — Ed invero, con il ricorso qui in esame i ricorrenti lamentano l'illegittimità della disposizione normativa, ove non suscettibile di interpretazione «costituzionalmente orientata», che fa decorrere la decorrenza giuridica della promozione «per meriti straordinari» in modo difforme da quella prevista in esito alle procedure concorsuali interne in cui gli effetti giuridici retroagiscono al 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui è stata accertata la carenza di organico. Non sono impugnati atti o provvedimenti che hanno favorito altri colleghi, per altro non individuati, ovvero la loro nomina alla stessa qualifica. In assenza di impugnazione di provvedimenti relativi a soggetti terzi, nel caso in esame non sono rinvenibili posizioni controinteressate rispetto alla domanda qui azionata, tesa unicamente al riconoscimento del diritto dei ricorrenti alla retrodatazione delle loro promozioni, per meriti straordinari, alla qualifica di Vice Suptendenti.



Analoghe questioni valgono, altresì, rispetto alla ulteriore eccezione di irricevibilità per mancata tempestiva impugnazione del decreto ministeriale 19 settembre 2008 con cui è stato indetto il concorso interno per la nomina a Vice Sopsintendenti (cui i ricorrenti non hanno partecipato per essere già stati «promossi» alla relativa qualifica) con la previsione della retrodatazione, per i relativi vincitori, degli effetti giuridici della promozione.

Anche in questo caso, la domanda dei ricorrenti non tende all'annullamento dei rispettivi concorsi interni indetti dall'Amministrazione, essendo qui prospettato, ripetesì, unicamente il diritto dei ricorrenti ad ottenere pari meccanismo di retrodatazione (dei soli effetti giuridici) della promozione conseguita per (il differente canale dei dimostrati sul campo) «meriti straordinari».

Il richiamo alle predette diverse procedure (ordinarie) di promozione alla qualifica superiore è utilizzata dai ricorrenti unicamente allo scopo di far emergere in concreto (anche a causa della mancata indicazione di anno in anno delle procedure concorsuali) l'effetto peculiare di una promozione anteriore, per meriti straordinari, causativa di un possibile danno e blocco di sbocchi professionali in ragione del subito scavalcamento nel ruolo da parte di colleghi promossi a seguito di procedure concorsuali successive (rispetto alla promozione conseguita dai ricorrenti) in cui opera il meccanismo della retrodatazione degli effetti giuridici.

2.0 — *La questione sottoposta al vaglio del Collegio, ricostruzione del contesto normativo di riferimento e sull'applicabilità alla fattispecie dedotta in giudizio della norma invocata.*

2.1 — Come già evidenziato, i ricorrenti, appartenenti alla Polizia di Stato, sono stati promossi «per meriti straordinari» alla qualifica di Vice Sopsintendenti del ruolo dei Sopsintendenti. In applicazione della previsione normativa di cui agli art. 72 e art. 75 decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982, i ricorrenti sono stati quindi promossi alla nuova qualifica con decorrenza giuridica ed economica dalla data del verificarsi dei fatti ritenuti meritori per la stessa promozione.

Il predetto art. 72 decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982, nella sua formulazione vigente alla data di presentazione del presente ricorso, prevedeva:

«La promozione alla qualifica superiore può essere conferita anche per merito straordinario agli assistenti capo, ai vice sovrintendenti, ai sovrintendenti e ai sovrintendenti principali, i quali, nell'esercizio delle loro funzioni, abbiano compiuto operazioni di servizio di particolare importanza, dando prova di eccezionale capacità, o abbiano corso grave pericolo di vita per tutelare la sicurezza e l'incolumità pubblica, dimostrando di possedere le qualità necessarie per bene adempiere le funzioni della qualifica superiore ovvero abbiano conseguito eccezionali riconoscimenti in attività attinenti ai loro compiti, dando particolare prestigio all'Amministrazione della pubblica sicurezza.»

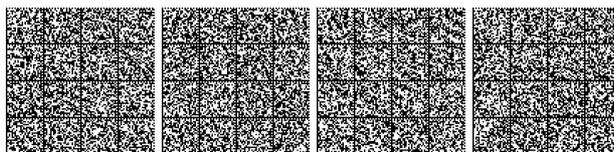
Oggi la disposizione in parola non sembra aver subito, per quanto qui rileva ai fini della presente controversia, sostanziali modifiche da parte del legislatore che, in ultimo, ha sostituito il comma 1 dell'articolo in questione per effetto dell'art. 2, comma 1, lettera N) decreto legislativo 5 ottobre 2018, n. 126, che oggi così dispone: «La promozione alla qualifica superiore può essere conferita anche per merito straordinario agli assistenti capo, ai vice sovrintendenti e ai sovrintendenti, i quali, nell'esercizio delle loro funzioni, abbiano conseguito eccezionali risultati in attività attinenti ai loro compiti, rendendo straordinari servizi all'Amministrazione della pubblica sicurezza, dando prova di eccezionale capacità e dimostrando di possedere le qualità necessarie per bene adempiere le funzioni della qualifica superiore, ovvero abbiano corso grave pericolo di vita per tutelare la sicurezza e l'incolumità pubblica.»

La predetta previsione normativa è completata dall'art. 75 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica il cui comma 1, nella formulazione *ratione temporis* vigente, prevedeva che «Le promozioni di cui agli articoli precedenti decorrono dalla data del verificarsi del fatto e vengono conferite anche in soprannumero, riassorbibile con le vacanze ordinarie». Anche in questo caso, l'attuale formulazione della norma, come in ultimo modificata dall'art. 2, comma 1, lettera q), n. 1), decreto legislativo 5 ottobre 2018, n. 126, non refluiscè sulla questione dedotta in giudizio, consistendo la modifica intervenuta in una mera operazione di *drafting* normativo («...dalla data del verificarsi dei fatti...» in luogo «...del fatto...»).

2.2 — È indubbio che il canale «ordinario» previsto per la promozione al grado in questione, di Vice Sopsintendente del ruolo dei Sopsintendenti della Polizia di Stato, sia regolato da altre disposizioni dello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982 che appare utile richiamare.

2.3 — La ricostruzione dell'istituto proposta dai ricorrenti risulta corretta e risulta necessaria per comprendere e scrutinare le contestazioni mosse in questa sede.

2.3.1 — Ed invero, l'art. 21 del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982 stabiliva, nella sua versione originaria, che la promozione alla qualifica di Vice Sovrintendente, avvenisse con decorrenza dalla data di conclusione del relativo corso di formazione, sia per ciò che concerne gli effetti economici, sia per quanto attiene agli effetti giuridici della stessa promozione. Tuttavia con il decreto legislativo n. 197/1995 la predetta previsione è stata abrogata e la materia è stata riformata con l'introduzione, nel contesto del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982, degli articoli da 24-bis a 24-septies.



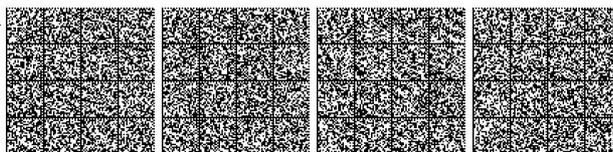
Per quanto attiene alla promozione a Vice Soprintendente, qualifica iniziale del ruolo dei Soprintendenti della Polizia di Stato, il neo-introdotta art. 24-*quater* decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982 stabiliva le modalità e i requisiti per accedere al relativo concorso interno stabilendo, altresì, al comma 6, ed in continuità con la precedente disciplina, che la nomina sarebbe avvenuta in ragione della graduatoria finale del corso di formazione, con decorrenza economica e giuridica dalla fine dello stesso.

2.3.2 — Tuttavia, dopo lo svolgimento dei primi tre concorsi indetti sotto l'egida delle nuove disposizioni (decreto ministeriale del 18 gennaio 1997 per 1.500 posti; decreto ministeriale del 31 luglio 1998 per 1.500 posti; decreto ministeriale del 3 luglio 1999 per 2.000 posti), con l'art. 2 del decreto legislativo n. 53/2001 il legislatore interveniva modificando l'art. 24-*quater* decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982 (quanto alla ripartizione dei posti disponibili nei confronti del personale da ammettere al concorso, con la previsione della annualità delle selezioni) stabilendo altresì al novello comma 7 (per quanto qui rileva) che «i frequentatori che al termine dei corsi di cui ai comma 1, lettere *a*) e *b*), abbiano superato l'esame finale, conseguono la nomina a Vice Sovrintendente nell'ordine determinato dalla rispettiva graduatoria finale del corso, con decorrenza giuridica dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello nel quale si sono verificate le vacanze e con decorrenza economica dal giorno successivo alla data di conclusione del corso medesimo. I vincitori del concorso di cui al comma 1, lettera *a*), precedono in ruolo i vincitori del concorso di cui alla successiva lettera *b*)». In altri termini, con la predetta modifica veniva operato uno iato tra decorrenza economica e decorrenza giuridica della promozione con l'introduzione della retrodatazione dei soli effetti giuridici al 1° gennaio dell'anno successivo alla verifica della carenza in organico. Le disposizioni transitorie e finali del decreto legislativo n. 53/2001, di cui all'art. 12, stabilivano — al comma 1 — che «Nella prima applicazione del presente decreto, per i posti disponibili dal 31 dicembre 2000 al 31 dicembre 2004, le aliquote di accesso alla qualifica iniziale del ruolo dei sovrintendenti sono fissate, in deroga a quanto previsto dall'art. 24-*quater*, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera *a*) del presente decreto, nel settanta per cento per il concorso di cui al medesimo art. 24-*quater*, comma 1, lettera *a*), e nel trenta per cento per quello di cui alla successiva lettera *b*)». Al comma 2 dello stesso art. 12, decreto legislativo n. 53/2001 era originariamente previsto che «2. I concorsi di cui al comma 1 sono indetti annualmente per tutti i posti disponibili al 31 dicembre di ogni anno. Per i concorsi da espletarsi per i posti disponibili al 31 dicembre 2000, l'Amministrazione è autorizzata ad articolare i corsi di formazione secondo la ricettività degli istituti di istruzione, tenendo conto del numero degli ammessi ai corsi medesimi, fatta salva la decorrenza economica della nomina a vice sovrintendente dalla data di conclusione del primo corso di formazione relativo al concorso per titoli».

Solo per i vincitori dei concorsi per i posti disponibili al 21 dicembre 2000, quindi, la disposizione transitoria manteneva ferma la precedente regola della decorrenza economica e giuridica dalla data di conclusione del corso di formazione: con il serio rischio di pretermettere in una migliore posizione in ruolo i vincitori dei nuovi concorsi, per i posti resisi disponibili successivamente, per i quali avrebbe però operato la nuova regola della retrodatazione.

2.3.3 — Come evidenziato dai ricorrenti, tuttavia il legislatore, avvedutosi dell'effetto sopra citato, con l'art. 36, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3 («Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione») è intervenuto con una modifica sostituendo, all'art. 12 del decreto legislativo n. 53/2001, le parole «fatta salva la decorrenza a tutti gli effetti» con la nuova previsione «fatta salva la decorrenza economica». In modo sostanzialmente non dissimile, foriero della medesima avvertita necessità, il legislatore è intervenuto con l'art. 5-*ter* del decreto-legge 10 settembre 2004, n. 238, come coordinato con la legge di conversione 5 novembre 2004, n. 263 («Misure urgenti per il personale appartenente ai ruoli degli Ispettori delle Forze di Polizia e altre disposizioni concernenti il personale della Polizia di Stato e i consigli della rappresentanza militare») introducendo il comma 2-*bis* all'art. 12 del decreto legislativo n. 53/2001 e così stabilendo che: «Per i vincitori del concorso interno, per titoli ed esame scritto, a 2.000 posti per l'accesso al corso di aggiornamento e formazione professionale per la nomina alla qualifica di vice sovrintendente del ruolo dei sovrintendenti della Polizia di Stato, indetto in data 3 luglio 1999, la decorrenza giuridica della nomina è anticipata, senza alcun effetto economico anche ai fini della promozione alle qualifiche di sovrintendente e di sovrintendente capo, al 31 dicembre 2000». All'evidenza, senza la predetta ulteriore disposizione normativa, i vincitori dei concorsi banditi nel 2003 e nel 2004 avrebbero preceduto in graduatoria, per effetto delle previsioni dell'art. 24-*quater* del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982 come modificato dal decreto legislativo n. 53/2001, i vincitori del più risalente concorso interno indetto nel luglio 1999 per i quali ancora avrebbe continuato ad operare il pregresso regime della decorrenza non solo economica ma anche giuridica della promozione dalla data di conclusione del corso di formazione.

2.4 — Mercè le modifiche normative sopra descritte, apportate dal legislatore unicamente nell'ambito delle promozioni «ordinarie» di cui agli art. 24-*bis* e ss. decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982, è stata ricondotta ad unità ed omogenea disciplina l'applicazione dell'istituto della retrodatazione degli effetti giuridici per i vincitori dei concorsi interni succedutisi nel tempo.



2.5 – Nel contesto dell’originario quadro normativo sopra delineato, vigente quindi l’art. 21 del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982 e nella vigenza altresì della prima previsione dell’art. 24-*quater* del medesimo decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982 (decorrenza ai fini giuridici ed economici delle promozioni «ordinarie» dalla data di conclusione del corso di formazione), nessuna problematicità scaturiva dalle parallele disposizioni inerenti la promozione per «meriti straordinari», con particolare riferimento alla previsione, contenuta nell’art. 75 decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982, della decorrenza della stessa promozione.

2.6 – Pur nella indubbia specificità della «promozione per meriti straordinari» disciplinata dagli art. 72 ss. del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982, tanto da essere ricompresa nell’ambito del sistema delle c.d. «ricompense» per meriti di servizio (*cf.* Consiglio di Stato, Sez. III, 23 ottobre 2015, n. 4889), l’istituto costituisce, ad avviso del Collegio, un canale alternativo al conseguimento della promozione che si caratterizza, per di più, dalla assenza di una espressa domanda o volontà da parte dell’interessato, sostanziandosi — di fatto — in una positiva ed ammissibile cooptazione con il riconoscimento da parte della stessa pubblica amministrazione, nell’esercizio del suo potere discrezionale (*cf.* Tribunale amministrativo regionale Toscana, sez. I, 17 luglio 2008, n. 1678), della meritorietà della promozione medesima secondo il procedimento previsto dallo stesso art. 75 cit.

3.0 – *Sulla impossibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione normativa.*

3.1 – I ricorrenti prospettano, in primo luogo, la possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione normativa di cui all’art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982, in armonia con quanto stabilito dal novellato art. 24-*quater* del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982, con particolare riferimento al già più volte indicato comma 7 di cui chiedono l’applicazione analogica alla fattispecie in esame: di guisa tale che, in tesi dei ricorrenti, la promozione per meriti straordinari dovrebbe decorrere, ai fini economici, dalla data del «fatto» (esattamente, come nel caso di promozione a seguito di concorso, decorre dalla data di completamento del corso di formazione), mentre, a fini giuridici, la decorrenza della promozione dovrebbe essere retrodatata al 1° gennaio dell’anno successivo a quello nel quale si sono verificate le vacanze in organico.

Militerebbero in favore di detta interpretazione, oltre che ragioni di logica e di coerenza del sistema di reclutamento, anche le stesse previsioni del comma 1 art. 75 cit. ai sensi del quale le promozioni per meriti straordinari possono essere conferite anche in sovrannumero salvo riassorbimento con le vacanze ordinarie.

3.2 – La tesi, nei termini prospettati, anche nel rinnovato tentativo che incombe sull’interprete di percorrere tutte le opzioni per una lettura costituzionalmente orientata della norma prima di adire il Giudice delle leggi, non può essere condivisa nel caso in esame.

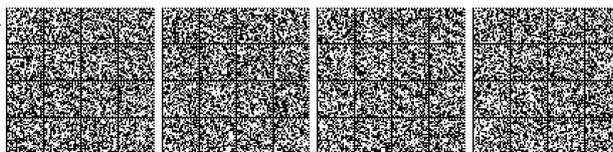
3.2.1 – Fermo restando quanto al successivo punto 4. , opina il Collegio che non sia possibile operare una lettura costituzionalmente orientata delle disposizioni normative sopra illustrate, art. 75, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982 in combinato con il citato art. 24-*quater* , comma 7, dello stesso decreto del Presidente della Repubblica, tale da consentire di far rientrare i ricorrenti tra i legittimati ad una applicazione analogica dell’istituto della retrodatazione degli effetti giuridici della promozione per meriti straordinari. Il chiaro dettato normativo contenuto nell’art. 75, comma 1 risulta privo di polisemia: un risultato ermeneutico difforme si tradurrebbe in una forma di disapplicazione della legge o di inammissibile creazione di norma da parte del giudice, in deroga per altro al sistema accentrato di controllo di costituzionalità previsto dalla Costituzione del 1948; vieppiù che, come già evidenziato, a fronte delle prime applicazioni della nuova disciplina relativa alle procedure concorsuali ordinarie, il legislatore si è già fatto carico di intervenire con apposite modifiche normative.

4.0 — *Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 75, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982.*

Ciò posto, il Collegio dubita tuttavia della legittimità costituzionale delle disposizioni contenute nell’art. 75, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982.

Questo Tribunale, stante la peculiare normativa applicabile di cui al combinato disposto degli articoli 72 e 75, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982, laddove non nutrisse dubbi sulla legittimità costituzionale della norma, dovrebbe limitarsi a dare atto della volontà chiaramente espressa dal legislatore e rigettare il ricorso per infondatezza della domanda.

Diversamente, ove la norma in questione, in accoglimento dei dubbi di legittimità costituzionale che con la presente ordinanza si sollevano, venisse dichiarata incostituzionale nella parte in cui non prevede (al pari delle modifiche apportate all’art. 24-*quater*, comma 7, dello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982) una retrodatazione dei soli effetti giuridici della promozione per meriti straordinari al 1° gennaio dell’anno successivo in cui è accertata la carenza di organico, le domande in primis formulate dai ricorrenti risulterebbero fondate.



5.0 – Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 75, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982 in riferimento all'art. 3, comma primo e secondo, e art. 97, comma primo, della Costituzione.

5.1 – Il Collegio, come premesso, dubita della legittimità costituzionale della disposizione contenuta nell'art. 75, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982 nella parte in cui, in modo (divenuto) distonico rispetto alla parallela disciplina (come modificata) prevista per la promozione «ordinaria» ex art. 24-bis e ss. dello stesso decreto del Presidente della Repubblica, non consente la retrodatazione dei soli effetti giuridici della promozione per meriti straordinari.

5.1.1 – In relazione al parametro costituzionale di cui all'art. 3, commi 1 e 2, della Costituzione, si osserva quanto segue.

L'Avvocatura distrettuale dello Stato evidenzia che non sarebbe solo la decorrenza giuridica ad essere differente tra le due modalità di promozione (id est: 1. ordinaria: 2. per meriti straordinari), ma anche il modo di conseguire la stessa: nel secondo caso senza concorso, nel primo sottoponendosi ad un concorso. In tesi dell'Avvocatura risulterebbe quindi del tutto normale che a differenti situazioni conseguano diverse conseguenze giuridiche.

La tesi, pur sorretta da evidente logica, merita approfondimento.

Come già osservato, pur appartenendo al *genus* delle «ricompense», la disciplina dell'istituto della «promozione per meriti straordinari» di cui agli articoli 72 e 75, decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982 costituisce un differente (e straordinario) canale per accedere alle progressioni di carriera, come chiaramente deducibile dalla formulazione della norma (art. 72, decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982) che prevede come la promozione possa essere conseguita «anche per merito straordinario agli assistenti capo».

Nel contesto del pregresso regime normativo, antecedente alle modifiche apportate all'art. 24-*quater*, decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982, la sostanziale omogeneità della decorrenza giuridica delle promozioni conseguite dal personale della Polizia di Stato, sia per via ordinaria sia per meriti straordinari, non comportava gli effetti distorsivi qui prospettati e censurati dai ricorrenti con il ricorso in esame.

Il differente modo di conseguire la promozione (al medesimo grado superiore) non giustifica, ad avviso del Collegio, il mantenimento di una differente disciplina relativa alla retrodatazione degli effetti giuridici, ad oggi prevista (mercé le modifiche apportate nel 2001) unicamente per i vincitori del concorso ordinario interno.

Entrambe le procedure, sia quella ordinaria che quella per meriti straordinari, rispondono infatti all'esigenza di selettiva e far progredire in carriera il personale più idoneo: mentre in via «ordinaria» tale accertamento è compiuto con lo svolgimento del concorso e relativo corso di formazione, è stato parallelamente previsto che la stessa pubblica amministrazione possa, a suo insindacabile giudizio, selezionare i più meritevoli con il conferimento della promozione per meriti straordinari: selezione che avviene *ex officio*, su proposta formulata (entro i termini previsti dal comma 3, art. 75, decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982) dal Questore della provincia in cui sono avvenuti i «fatti» meritori, d'iniziativa o su rapporto del dirigente dell'ufficio, dell'istituto o del reparto, ovvero, per il personale in servizio presso il Dipartimento della pubblica sicurezza e le articolazioni da esso direttamente dipendenti, dal direttore centrale per le risorse umane, d'iniziativa o su rapporto dei direttori centrali e degli Uffici di pari livello del medesimo Dipartimento.

Il mantenimento del predetto (sopravvenuto) differente regime della decorrenza degli effetti giuridici della promozione per «merito straordinario» non trova giustificazione, come prospettato dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, nelle differenti modalità di conseguimento della stessa promozione sostanziandosi, invero, in una disparità di trattamento e irrazionalità della previsione che finisce per sminuire e svilire la stessa *ratio* dell'istituto in esame: così operando, la disposizione «premiante» per meriti sul campo, ed il differente regime della decorrenza giuridica della stessa promozione rispetto a quella ora prevista per il canale ordinario del concorso interno, conduce al paradosso di relegare quanti assurgono prima (per i «meriti» riconosciuti della stessa pubblica amministrazione) alla nuova qualifica in una posizione in ruolo peggiore rispetto a quelli che giungeranno alla stessa qualifica in data successiva, ossia dopo lo svolgimento del concorso interno (cui i promossi per merito straordinario non hanno potuto addirittura partecipare in quanto già in possesso della qualifica messa a concorso) e unicamente per l'effetto dell'introdotta istituzione della retrodatazione. Sotto tale profilo chiara ed efficace è la incontestata deduzione dei ricorrenti secondo cui: *a*) essi, in conseguenza dei concorsi interni ai quali «non ... poterono partecipare in quanto già in possesso della qualifica di Vice Sovrintendenti per meriti straordinari, venivano scavalcati per anzianità e, quindi, ai fini della progressione di carriera, dai vincitori delle procedure concorsuali, colleghi molto più giovani ... che non avevano neppure acquisiti "meriti" sul campo, tutti inquadrati con decorrenza 1° gennaio 2002 o 1° gennaio 2003»; *b*) per tale ragione gli stessi hanno invitato «... l'Amministrazione a provvedere alla retrodatazione della loro nomina, al fine di porre rimedio alla situazione paradossale venutasi a creare, tale per cui, la concessione di un beneficio si era trasformata in fonte di gravissimo pregiudizio».

In sostanza, le suddette diversità nella (nuova) disciplina della «retrodatazione» non sembrano basarsi su presupposti ragionevoli, considerato da un lato il pregresso ed omogeneo regime normativo operante in materia ed attesa,



altresì, l'assoluta identità delle funzioni cui è chiamato il personale della Polizia di Stato che giunga al medesimo grado di Vice Sovrintendente mercé la promozione conseguita rispettivamente: *a)* con concorso interno ai sensi degli art. 24-*bis* e ss. del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982; *b)* ovvero con promozione per meriti straordinari *ex art.* 72 e art. 75 decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982.

Parità di funzioni, quindi, che non giustificano la rilevata disparità di trattamento attuata mediante la diversa decorrenza giuridica delle promozioni per meriti straordinari rispetto a quelle conseguite con il concorso interno.

Il Collegio ritiene altresì di poter utilmente richiamare, in relazione al parametro di cui all'art. 3, comma 2 della Costituzione, l'insegnamento della stessa Corte costituzionale in ordine ai parametri ed al principio della intrinseca ragionevolezza del dettato normativo.

Con la sentenza n. 87/2012 la Corte costituzionale ha infatti riaffermato e ripercorso la giurisprudenza che desume dall'art. 3 della Costituzione un canone di «razionalità» della legge, svincolato da una normativa di raffronto, rintracciato nell'«esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità» (sentenza n. 421 del 1991) ed a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica, che costituisce un presidio contro l'eventuale manifesta irrazionalità o iniquità delle conseguenze della stessa (sentenze n. 46 del 1993, n. 81 del 1992) (*cfi.* relazione sulla Giurisprudenza Costituzionale dell'Anno 2012 del Presidente della Corte costituzionale, Riunione Straordinaria della Corte del 12 aprile 2013, pagg. 95 e ss.).

Nel caso in esame, le modifiche apportate, con il decreto legislativo n. 53/2001, alla sola disciplina della promozione alla qualifica superiore a mezzo della procedura «ordinaria» per concorso interno (*ex art.* 24-*quater*, comma 7, decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982), quanto alla nuova decorrenza retrodatata degli effetti giuridici della stessa promozione, hanno determinato, a fronte della pregressa omogeneità degli effetti, una sopravvenuta ed illogica distonia rispetto alla mantenuta disciplina prevista per l'alternativo canale di promozione per meriti straordinari di cui all'art. 75, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982.

Ed è indubbio che, con in nuovo meccanismo, il personale promosso (anche in soprannumero, salvo riassorbimento) per indubbi ed accertati meriti straordinari si trovi in concreto relegato, in ragione della differente disciplina della «retrodatazione» degli effetti giuridici per lo questi non operante, in una posizione in ruolo deteriore rispetto a chi partecipi a successivi concorsi indetti dalla stessa Amministrazione per la medesima qualifica, potendo questi ultimi beneficiare dell'introdotta *fictio iuris* della retrodatazione ai fini giuridici al 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui è stata accertata la carenza di organico: deteriore posizione in ruolo (nello svolgimento delle medesime funzioni) che incide sia nella progressione successiva (rilevando l'anzianità nel ruolo anche ai fini della progressione verticale nelle ulteriori procedure per accedere al ruolo degli ispettori), sia nell'applicazione degli ulteriori ordinari istituti amministrativi connessi allo status di dipendente della Polizia dello Stato (tra cui a titolo esemplificativo, ad esempio, le istanze di trasferimento).

5.1.2 — In relazione al parametro costituzionale di cui all'art. 97, comma 1 della Costituzione il Collegio osserva che il mantenimento, a fronte della pregressa omogenea disciplina, di una differenza nella decorrenza degli effetti giuridici tra le due ipotesi di promozione alla medesima qualifica superiore, rischia di rappresentare un sostanziale svuotamento dell'istituto premiale in parola e quindi una palese violazione del principio di efficienza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

Ancora una volta efficace e chiara appare la conclusiva deduzione dei ricorrenti laddove osservano di essere rimasti «prigionieri in una sorta di ruolo ad esaurimento, quello di Vice Sovrintendenti, composto /ed è un vero paradosso) soltanto da coloro che (come i ricorrenti) ... sono stati promossi per meriti straordinari».

6. — In conclusione, ai fini del decidere, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale che con la presente ordinanza viene rimessa alla Corte costituzionale in ordine all'art. 75, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982, per violazione degli art. 3, primo e secondo comma, e art. 97, primo comma, della Costituzione.

Il processo deve, pertanto, essere sospeso, con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per ogni conseguente statuizione



P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Sezione Prima), non definitivamente pronunciando:

i) *dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 75, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982, per violazione degli articoli 3, primo e secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione;*

ii) *sospende il presente giudizio ai sensi dell'art. 79, primo comma, cod. proc. amm.;*

iii) *ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per il competente controllo di legittimità sulle questioni sollevate;*

iv) *rinvia ogni definitiva statuizione nel merito nonché sulle spese di lite, all'esito del promosso giudizio di legittimità costituzionale, ai sensi degli articoli 79 ed 80 del c.p.a..*

Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza: a) sia comunicata a tutte le parti in causa; b) sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri; c) sia comunicata ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Palermo nelle camere di consiglio dei giorni 8 febbraio 2019, 7 marzo 2019, con l'intervento dei magistrati:

Calogero Ferlisi, Presidente;

Aurora Lento, consigliere;

Roberto Valenti, consigliere, estensore.

Il Presidente: FERLISI

L'estensore: VALENTI

19C00320

N. 203

*Ordinanza del 6 settembre 2019 del G.I.P. del Tribunale di Palermo
nel procedimento penale a carico di C. M. e P. M.*

Assistenza e solidarietà sociale - Reddito di cittadinanza - Sospensione dell'erogazione del beneficio nei confronti del beneficiario o richiedente a cui è applicata una misura cautelare personale, nonché del condannato con sentenza non definitiva per uno dei delitti indicati all'art. 7, comma 3, del decreto-legge n. 4 del 2019.

- Legge 28 marzo 2019, n. 26 [*recte*: Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26], art. 7-ter, comma 1.

TRIBUNALE DI PALERMO

SEZIONE DEI GIUDICI PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il Giudice per le indagini preliminari, dott. Fabrizio Molinari,

esaminati gli atti del procedimento n. 5466/17 R.G.N.R. e n. 11508/18 R.G. G.I.P.;



Premesso in fatto

Nel corso del procedimento sopra indicato, veniva emessa, in data 22 luglio 2019, ordinanza applicativa della misura cautelare, eseguita il 26 luglio 2019, nei confronti, tra gli altri, di:

C. M., nato a ... il ... per i reati di cui agli articoli 81 cpv., 110 codice penale, 73, comma 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990;

P. M., nato a ... il... per i reati di cui agli articoli 81 cpv., 110, 624-*bis*, comma 3, 625 n. 5 codice penale;

In sede di interrogatorio ex art. 294 codice di procedura penale il giudice, ai sensi dell'art. 7-*ter*, comma 3, della legge 28 marzo 2019, n. 26, invitava il C. ed il P. a dichiarare se avessero fatto richiesta o se beneficiassero del reddito di cittadinanza.

Il C. dichiarava di beneficiare del reddito di cittadinanza.

Il P. dichiarava di aver fatto richiesta del reddito di cittadinanza.

OSSERVA

L'art. 7-*ter* della legge 28 marzo 2019, n. 26, legge di conversione del decreto-legge 28 gennaio 2019 n. 4, prevede che «nei confronti del beneficiario o del richiedente cui è applicata una misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, nonché del condannato con sentenza non definitiva per taluno dei delitti indicati all'art. 7, comma 3, l'erogazione del beneficio di cui all'art. 1 è sospesa».

Orbene, dall'uso della congiunzione «nonché» per collegare i due periodi discende che l'interpretazione letterale di tale disposizione è nel senso che l'erogazione del reddito o della pensione di cittadinanza è sospesa nei confronti del richiedente o del beneficiario cui è stata emessa una misura cautelare di qualsiasi tipo e per qualsiasi reato che ne consenta l'applicazione, oppure nei confronti del richiedente o del beneficiario che è stato condannato, con sentenza non definitiva, solo per taluno dei delitti indicati all'art. 7, comma 3, della medesima legge, e cioè quelli di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 7 e quelli previsti dagli articoli 270-*bis*, 280, 289-*bis*, 416-*bis*, 416-*ter*, 422 e 640-*bis* del codice penale, nonché per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto art. 416-*bis*, ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo.

Ad avvalorare ancor di più tale interpretazione soccorre la lettura del dossier sul predetto testo normativo, ove alle pagine 67 e 68 si legge:

«L'art. 7-*ter*, introdotto nel corso dell'esame in sede referente alla Camera, disciplina la sospensione dell'erogazione del reddito o della pensione di cittadinanza a seguito di specifici provvedimenti dell'autorità giudiziaria penale.

In particolare, in base al comma 1, l'erogazione è sospesa se il beneficiario o il richiedente:

sono destinatari di una misura cautelare personale;

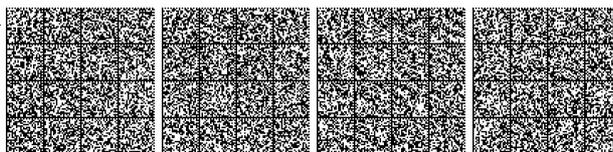
è condannato (con sentenza non definitiva) per uno dei delitti di cui all'art. 7, comma 3».

Ai sensi dell'art. 7-*ter* della legge 28 marzo 2019, n. 26, dunque, nei confronti di C. M. e P. M. dovrebbe essere sospesa l'erogazione del reddito di cittadinanza, essendo ad essi stata applicata una misura cautelare, sebbene per reati non inseriti nel novero di cui all'art. 7, comma 3, della suddetta legge.

La disposizione di cui all'art. 7-*ter*, comma 1 della legge 28 marzo 2019, n. 26, tuttavia, è da ritenersi illogica ed irragionevole e, dunque, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Invero, interpretando letteralmente la norma, si arriverebbe al paradossale risultato secondo cui nei confronti di un soggetto cui è stata applicata una misura cautelare per un reato che non rientra tra quelli indicati dall'art. 7, comma 3 deve essere sospesa l'erogazione del reddito o della pensione di cittadinanza; viceversa, un soggetto che per il medesimo reato è stato condannato con sentenza non definitiva non vedrà sospesa l'erogazione del predetto beneficio.

E ciò ad onta del fatto che ai fini dell'applicazione di misura cautelare sono «sufficienti» «i gravi indizi di colpevolezza» per la cui sussistenza è necessario un quantum probatorio di minor pregnanza rispetto a quello fissato per addivenire ad una sentenza, anche non definitiva, di condanna, dall'art. 533 codice di procedura penale, secondo cui l'imputato deve risultare «colpevole del reato contestato al di là di ogni ragionevole dubbio».



Al riguardo si evidenzia che la Suprema Corte ha più volte stabilito che «in tema di misure cautelari personali, per gravi indizi di colpevolezza ai sensi dell'art. 273 codice di procedura penale devono intendersi tutti quegli elementi a carico, di natura logica o rappresentativa che — contenendo «in nuce» tutti o soltanto alcuni degli elementi strutturali della corrispondente prova — non valgono, di per sè, a provare oltre ogni dubbio la responsabilità dell'indagato e, tuttavia, consentono, per la loro consistenza, di prevedere che, per mezzo della futura acquisizione di ulteriori elementi, saranno idonei a dimostrare tale responsabilità, fondando nel frattempo una qualificata probabilità di colpevolezza» (cfr. Cassazione pen. Sez. 3 - Sentenza n. 17527 dell'11 gennaio 2019; Cassazione pen. Sez. 2, Sentenza n. 28865 del 14 giugno 2013).

Ulteriore conclusione irrazionale e paradossale è rappresentata dal fatto che nei confronti di un soggetto, come ad esempio il C. o il P., che si trova sottoposto a misura cautelare per un reato diverso da quelli indicati all'art. 7, comma 3 della legge 28 marzo 2019, n. 26 deve essere sospesa l'erogazione del reddito o della pensione di cittadinanza. Successivamente, se il medesimo soggetto venga condannato in via definitiva (quindi con accertamento irrevocabile in ordine alla sua colpevolezza) per il medesimo reato per cui era sottoposto a misura cautelare, poiché con la sentenza definitiva viene a cessare la misura cautelare ed inizia l'espiazione della pena, dovrebbe correlativamente cessare la sospensione dell'erogazione del reddito di cittadinanza con conseguente ripresa dell'erogazione del beneficio.

Si avrebbe, dunque, che:

un soggetto sottoposto a misura cautelare per reati non indicati nell'art. 7, comma 3, non beneficia del reddito o della pensione di cittadinanza, perché sospesa;

un soggetto condannato in via definitiva per reati non indicati nell'art. 7, comma 3, beneficia del reddito o della pensione di cittadinanza.

Tanto dedotto, si evidenzia che la questione di legittimità costituzionale in esame è indubbiamente rilevante ai fini della decisione atteso che, allo stato, lo scrivente giudicante dovrebbe disporre la sospensione dell'erogazione del reddito di cittadinanza nei confronti del beneficiario C. M. e del richiedente P. M.

Inoltre, la medesima questione non è manifestamente infondata in quanto, come visto sopra, l'art. 7-ter, comma 1 della legge 28 marzo 2019, n. 26 contrasta con l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della violazione principio di ragionevolezza e di uguaglianza.

Sarebbe, dunque, maggiormente conforme al principio di ragionevolezza ed uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. la previsione della sospensione dell'erogazione del reddito o della pensione di cittadinanza nei confronti del beneficiario o del richiedente cui è applicata una misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, solo per taluni dei delitti indicati all'art. 7, comma 3.

P.Q.M.

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

solleva questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 7-ter, comma 1, della legge 28 marzo 2019, n. 26, nella parte in cui non prevede che la sospensione dell'erogazione del beneficio di cui all'art. 1 della medesima legge sia disposta nei confronti del beneficiario o del richiedente cui è applicata una misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, per taluni dei delitti indicati all'art. 7, comma 3;

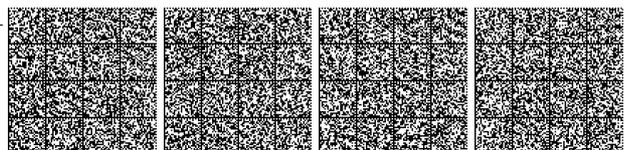
sospende il procedimento relativo alla sospensione dell'erogazione del reddito di cittadinanza e dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata agli indagati ed ai loro difensori, al pubblico ministero e al Presidente del Consiglio dei ministri, e che la stessa sia comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Palermo, 6 settembre 2019

Il Giudice per le indagini preliminari: MOLINARI

19C00321



N. 204

Ordinanza del 3 luglio 2019 della Corte d'appello di Napoli nel procedimento civile promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione provinciale del lavoro di Napoli contro F. O.

Lavoro e occupazione - Impiego di lavoratori irregolari - Sanzione amministrativa pecuniaria - Esclusione dell'applicazione delle sanzioni qualora, dagli adempimenti di carattere contributivo precedentemente assolti, emerga la volontà di non occultare il rapporto - Applicazione retroattiva della disposizione più favorevole - Mancata previsione.

- Legge 4 novembre 2010 (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), art. 4 [, comma 1], lettera *b*).

LA CORTE D'APPELLO DI NAPOLI

SEZIONE PRIMA CIVILE

Nelle persone dei seguenti magistrati:

dott.ssa Alessandra Tabarro - Presidente;
dott. Angelo Del Franco - consigliere relatore;
dott.ssa Ilaria Pepe - consigliere;

ex art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione della Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 lettera *b* della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Collegato lavoro), che ha modificato («Modifiche alle disposizioni in materia di lavoro irregolare») l'art. 3, comma 4 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2002, n. 73, già modificato dall'art. 36-*bis* comma 7 del DL n. 223/2006 in materia di illecito amministrativo di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato; nel procedimento n. 1015/2014 R.N. G., promosso da:

Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione provinciale del lavoro di Napoli, codice fiscale 80237250586, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, domiciliato *ope legis* in Napoli alla via A. Diaz 11 presso l'Avvocatura dello Stato contro F O , c.f. , in proprio e nella qualità di legale rappresentante di N I SAS di F O

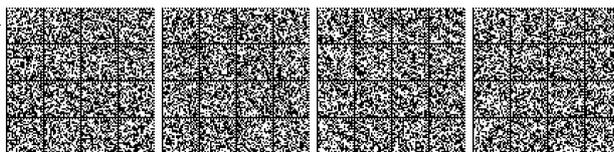
Ritenuto in fatto

In seguito ad accertamenti effettuati sul luogo di lavoro, veniva notificato alla sig.ra F O , nella qualità di amministratrice della società N I s.a.s., un verbale di illecito amministrativo per violazione dell'art 36-*bis* comma 7, decreto-legge n. 223/2006, per aver impiegato il lavoratore P C , non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria.

Poiché la datrice di lavoro non si era avvalsa della facoltà di effettuare il pagamento della sanzione in misura ridotta, ex art. 16 legge 689/81, il verbalizzante ispettore aveva presentato rapporto alla direzione provinciale del lavoro.

Pertanto, la direzione provinciale del lavoro di Napoli, notificava in data 4 maggio 2009 alla sig.ra F O l'ordinanza-ingiunzione n. 606/2009, ingiungendole di pagare la somma complessiva di 6.150,00 euro, quale sanzione amministrativa per le violazioni ivi accertate.

La sig.ra F O , odierna appellata, in primo grado con ricorso ex art. 22 legge 689/81, proponeva opposizione avverso la suddetta ordinanza ingiunzione, chiedendone l'annullamento per 1) violazione degli articoli 14, 17, 18 della legge n. 689/81, e della legge 241/90, perché alla parte appellata non era stato comunicato il rapporto di accertamento redatto in data 29 maggio 2007 dall'Ispettore, relativo ai fatti accertati in data 8 febbraio 2007, né in tale ultima data era stata contestata «immediatamente» alcuna violazione né successivamente le erano stati notificati gli «estremi della violazione». Altresì, rilevava che il periodo trascorso tra la data della pretesa commissione della violazione, accertata



l'8 febbraio 2007, e quello della notificazione della ordinanza ingiunzione, effettuata in data 4 maggio 2009, dopo oltre due anni, violava apertamente le disposizioni di cui al citato art. 17 e 18 della legge n. 689/81. Nel caso di specie l'ordinanza-ingiunzione era stata emessa e notificata ben oltre il termine di trenta giorni di cui all'art. 2 della legge 241/90.

Inoltre, 2) nel merito la opponente chiedeva l'annullamento della ordinanza ingiunzione *de qua*, in quanto le sanzioni comminate erano da ritenersi non dovute per insussistenza degli addebiti contestati.

Il Ministero del lavoro, odierno appellante, si costituiva nel processo di primo grado mediante comparsa di risposta, depositata in data 8 settembre 2010, contestando tutto quanto eccepito e dedotto dall'istante nel proprio ricorso introduttivo, depositando tutta la documentazione relativa alla violazione contestata.

Il giudice di primo grado, con sentenza n. 12894/2013, pubblicata il 19 novembre 2013, ritenendo l'infrazione contestata non pienamente provata ha accolto l'opposizione ed ha annullato l'ordinanza di ingiunzione n. 178-2008, compensando le spese di lite.

Con atto di appello, notificato in data 10 marzo 2014, il Ministero del lavoro ha chiesto che la sentenza n. 12894/2013 venga riformata sollevando i seguenti motivi:

1) Motivazione errata della sentenza impugnata. Violazione dell'art. 116 c.p.c.: errata valutazione delle prove prodotte in giudizio

In relazione tale motivo di appello, l'appellante rileva che, sebbene il ricorrente in primo grado, qui appellato, avesse asserito che la obbligatoria comunicazione all'INPS era stata effettuata in data 7 febbraio 2007, quindi il giorno precedente all'assunzione, secondo quanto prescritto dalla normativa, in realtà, la suddetta denuncia era stata viceversa effettuata in data 9 febbraio 2007, quindi il giorno successivo all'ispezione, vanificando totalmente l'intento del legislatore del 2006, il quale voleva raggiungere proprio il fine di facilitare la riemersione del c.d. «lavoro sommerso».

Secondo la parte appellante, alla luce di quanto evidenziato, il lavoratore P C è da considerare a tutti gli effetti un lavoratore totalmente sconosciuto alla P.A..

Pertanto, impugna la sentenza n. 12894/2013 nella parte in cui ritiene che il lavoratore P C fosse «conosciuto» dalla P.A., errando nel riferimento all'art. 36-*bis*, comma 7, del decreto-legge 223/2006.

L'appellante sottolinea, poi, che non si possa parlare di «semplici irregolarità» con riferimento alla mancata iscrizione nel libro paga e nel libro matricola e al mancato invio della comunicazione di assunzione all'INAIL, come asserito dal ricorrente di primo grado.

L'appellante con le sue censure impugna, altresì, la parte della sentenza nella quale il giudice di prime cure aveva ommesso di valutare come elemento probatorio l'attestazione di pagamento da parte della N I s.a.s. di O F , prodotta dalla direzione del lavoro.

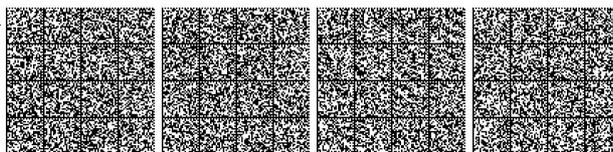
Infatti, secondo la parte appellante la sig.ra F secondo quanto documentato, avrebbe sanato le violazioni comminate attraverso il versamento della somma di 366,75 euro, pagate con modello F23 e tale pagamento sarebbe da considerarsi come ammissione dell'istaurazione irregolare del rapporto di lavoro.

La società N I , nonché la sig.ra F O , si costituivano nel presente giudizio, sperendo, inoltre, appello incidentale.

1) In via preliminare, eccepivano la inammissibilità dell'appello per violazione dell'art. 342 c.p.c..

2) Eccepivano, poi, la violazione degli articoli 14, 17, 18 della legge n. 689/81, e della legge 241/90. Le appellanti incidentali in particolare deducevano che il Giudice di prime cure non si era pronunciato sulla suddetta questione, che era stato oggetto di uno specifico motivo di opposizione in primo grado, probabilmente perché ritenuta assorbita dalla decisione di accoglimento nel merito dell'originario ricorso; deducevano che alle stesse non era stato comunicato il rapporto di accertamento redatto in data 29 maggio 2007 dall'Ispettore, relativo ai fatti accertati in data 8 febbraio 2007, né in tale ultima data era stata contestata «immediatamente alcuna violazione ne successivamente le erano stati notificati gli «estremi della violazione». Altresì, la appellata rilevava che il periodo trascorso tra la data della pretesa commissione della violazione, accertata l'8 febbraio 2007, e quello della notificazione della ordinanza-ingiunzione, effettuata in data 4 maggio 2009, dopo oltre due anni, viola apertamente le disposizioni di cui ai citato art. 17 e 18 della legge n. 689/81 senza tenere conto che tutto i *iter* del procedimento istauratosi e conclusosi senza l'acquisizione della documentazione prescritta viola apertamente sia la legge n. 689/81 che la legge n. 241/90. Nel caso di specie l'ordinanza-ingiunzione era stata emessa e notificata ben oltre il termine di trenta giorni di cui all'art. 2 della legge. 241/90.

3) Nel merito, contestavano la fondatezza dell'appello principale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali-direzione provinciale del lavoro Napoli. In particolare, la appellante incidentale deduceva di avere effettuato la comunicazione obbligatoria all'INAIL il giorno prima dell'assunzione del lavoratore; inoltre, deducevano che al momento dell'accesso dell'ispettore del lavoro presso la N I s.a.s. di F O (oggi N I s.r.l.) furono comminate altre violazioni, oltre a quella dell'art. 36-*bis*, comma 7 di n. 223/2006 e precisamente: quella per la mancata comunicazione al centro impiego



del lavoratore P C , per la mancata sottoscrizione del contratto, per la mancata comunicazione del codice fiscale del lavoratore P C , per la omessa registrazione sul libro presenza e matricola del lavoratore P C .

Per tali omissioni la N I s.a.s. di F O (oggi N I s.r.l.) fu invitata al pagamento della complessiva somma di euro 366,75, da pagare utilizzando il modello di versamento F23, riportando sullo stesso codici tributi 791 T ed 907 T.

In data 26 febbraio 2007, con modello F23, la N I s.a.s. effettuò il pagamento della somma di euro 366,75 per le predette casuali e non per violazione di cui all'art. 36-*bis* del decreto-legge n. 223/2006.

Quindi, secondo le appellanti incidentali l'atto di appello era un evidente frutto di travisamento della controparte.

La società N I s.r.l. nonché la sig.ra F O , proponevano, inoltre, appello incidentale subordinato, sollevando i seguenti motivi:

4) Sul pagamento delle spese processuali: La appellata chiede la riforma della sentenza appellata in merito alla compensazione sul pagamento delle spese processuali (La sentenza di primo grado ha compensato le spese del giudizio «considerato la materia trattata») in considerazione, del comportamento processuale dell'appellante, che costringe la appellata ad ulteriori spese legali, per far fronte al presente giudizio di appello.

La sentenza appellata: ha accolto la opposizione ad ordinanza ingiunzione applicativa della sanzione amministrativa ex art. 36-*bis*, comma 7, D.L n. 223/06 (lavoro nero) sulla base della interpretazione secondo cui la previsione contenuta nel suddetto articolo, relativa al personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, si riferisce al personale totalmente sconosciuto alla P.A., in quanto non iscritto nella documentazione obbligatoria ne oggetto di alcuna comunicazione prescritta dalla normativa lavoristica e previdenziale.

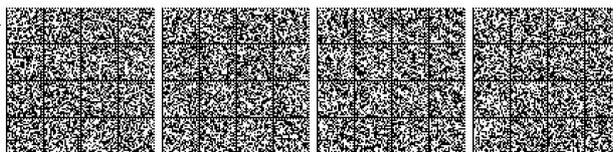
Il Giudice di primo grado, indi, rilevato che la parte opponente aveva prodotto in giudizio la denuncia nominativa obbligatoria INAIL, trasmessa in data antecedente a quella della ispezione e dell'accertamento della violazione di cui alla ordinanza ingiunzione *de qua*, aveva accolto la opposizione.

Questa Corte, riservata la causa in decisione, rileva in camera di consiglio innanzitutto che la suddetta particolare interpretazione della lettera dell'art. 36-*bis*, comma 7, decreto-legge n. 223/06, effettuata dal giudice di primo grado, sulla cui base era stata accolta la opposizione a ordinanza ingiunzione, con conseguente annullamento della stessa, seppur non sorretta da adeguata motivazione, ha trovato un successivo espresso aggancio normativo nell'art. 4, lettera b legge 4 novembre 2010, n. 183 (Collegato lavoro), che ha modificato l'art. 3, comma 4 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2002, n. 73, già modificato dall'art. 36-*bis* comma 7 del DL n. 223/2006, laddove ha stabilito che «Le sanzioni di cui al comma 3 (cioè dell' art. 3 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2002, n. 73, e successive modificazioni - anche per effetto dell'art. 36-*bis* comma 7 del DL n. 223/2006, relativamente alle sanzioni per lavoro nero, poi, soltanto calibrate nel *quantum* dal suddetto art. 4 del Collegato Lavoro in base al principio di proporzionalità) non trovano applicazione qualora, dagli adempimenti di carattere contributivo precedentemente assolti, si evidenzino comunque la volontà di non occultare il rapporto».

Pertanto, questa Corte, pur ritenendo che la detta interpretazione da parte del Giudice di primo grado della lettera dell'art. 36-*bis*, comma 7, decreto-legge n. 223/06 in senso favorevole all'autore dell'illecito amministrativo *de quo* non sia adeguatamente motivata, rileva di ufficio la questione di illegittimità costituzionale per eventuale contrasto con gli articoli 3, 117 Cost. della norma successive (al suddetto art. 36-*bis*) più favorevole di cui all'art. 4, lettera b legge 4 novembre 2010, n. 183, nella parte in cui essa non prevede la sua applicabilità retroattiva a fatti commessi antecedentemente alla sua entrata in vigore, ciò in base al principio del *favor rei*, applicabile secondo un orientamento consolidato della Corte europea dei diritti dell'uomo anche in materia di illeciti amministrativi che abbiano natura convenzionalmente penale in base a determinati criteri individuati dalla giurisprudenza della stessa.

Considerato in diritto

Questa Corte ritiene che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, lettera b legge 4 novembre 2010, n. 183 (Collegato lavoro), che ha modificato l'art. 3, comma 4 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2002, n. 73, già modificato dall'art. 36-*bis* comma 7 del decreto-legge n. 223/2006, nella parte in cui, dopo aver stabilito che «Le sanzioni di cui al comma 3 (secondo cui: «Ferma restando l'applicazione delle sanzioni già previste dalla normativa in vigore, in caso di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di favore da parte del datore di lavoro privato, con la sola esclusione del datore di lavoro domestico, si applica altresì la sanzione amministrativa da euro 1.500 a euro 12.000 per ciascun lavoratore irregolare, maggiorata di euro 150 per ciascuna giornata di lavoro effettivo. L'importo della sanzione è da



euro 1.000 a euro 8.000 per ciascun lavoratore irregolare, maggiorato di euro 30 per ciascuna giornata di lavoro irregolare, nel caso in cui il lavoratore risulti regolarmente occupato per un periodo lavorativo successivo. L'importo delle sanzioni civili connesse all'evasione del contributi e del premi riferiti a ciascun lavoratore irregolare di cui ai periodi precedenti è aumentato del 50 per cento») non trovano applicazione qualora, dagli adempimenti di carattere contributivo precedentemente assolti, si evidenzi comunque la volontà di non occultare il rapporto», non prevede la sua applicabilità retroattiva a fatti commessi antecedentemente alla sua entrata in vigore.

In ordine alla questione inerente la mancata previsione di una norma che applichi il principio della retroattività della *lex mitior*, si osserva quanto segue.

In primo luogo, la rilevanza della questione in relazione al caso in esame emerge in modo evidente.

Infatti, innanzitutto appare essere infondato il motivo di appello incidentale «subordinato» formulato dalla N I, srl e F O con riguardo alla asserita violazione degli articoli 14, 17, 18 della legge n. 689/81, e della legge 241/90.

Infatti, le sezioni unite della Corte di Cassazione, aderendo all'indirizzo giurisprudenziale maggioritario, hanno sancito il principio secondo cui il procedimento per l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, di cui all'art. 18 legge 24 novembre 1981 n. 689, non si deve concludere necessariamente nel termine di trenta giorni (ora novanta giorni) previsto in via generale, per la conclusione del procedimento amministrativo, dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990, ed applicabile in assenza di diverso termine specifico stabilito per legge o da regolamento.

Infatti, la legge n. 689 del 1981 delinea un procedimento a carattere contenzioso con una precisa scansione temporale a garanzia degli interessati (novanta giorni per la notifica della violazione, se non vi è stata la contestazione immediata (art. 14). Coerentemente, quindi, la legge n. 689 del 1981 non prevede alcun termine per la conclusione della fase decisoria del procedimento ivi disciplinato, essendo finalizzata la durata di tale fase all'esercizio del diritto di difesa da parte dell'interessato ed alla necessità di assicurare un migliore esercizio dei poteri sanzionatori della pubblica amministrazione. In assenza di altri termini specifici previsti della legge n. 689 del 1981 deve ritenersi che il termine massimo per l'adozione dell'ordinanza - ingiunzione sia quello di cinque anni previsto dall'art. 28 della stessa legge legge 689 del 1981, decorrenti dal giorno in cui la violazione è stata commessa (Cassazione civile, SS.UU., sentenza 27/04/2006 n. 9591).

La rilevanza della questione emerge poi in quanto si rileva che risulta prodotta dalla parte appellata la denuncia nominativa INAIL depositata presso la sede di Napoli in data 7 febbraio 2007, quindi in data anteriore alla ispezione *de qua*; pertanto, deve ritenersi infondato il motivo di appello laddove l'appellante deduce che la comunicazione all'INAIL sarebbe stata effettuata in data 9 febbraio 2007.

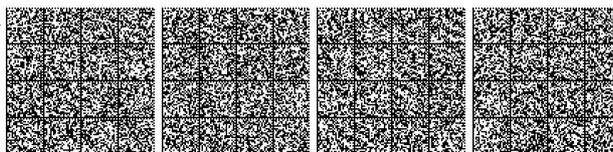
Pertanto, in sede di valutazione dell'appello principale la rilevanza della questione di illegittimità costituzionale emerge perché l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. art. 4 lettera *b*) della legge 4 novembre 2010, n. 183 nella parte in cui non prevede la sua applicabilità retroattiva in base al principio del favor rei, comporterebbe la possibilità di non applicare nei confronti della sig.ra F O e della N I sas di F O la sanzione ex art. 3, comma 4 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2002, n. 73, già modificato dall'art. 36-*bis* comma 7 del DL n. 223/2006, applicata con la ordinanza ingiunzione *de qua*, in quanto la parte opponente ha prodotto in giudizio la denuncia nominativa obbligatoria INAIL, trasmessa in data antecedente a quella della ispezione e dell'accertamento della violazione.

In secondo luogo, la non manifesta infondatezza della questione discende dal rilievo che nella fattispecie in esame, secondo un orientamento consolidato della Corte europea dei diritti dell'uomo, le garanzie di cui alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) si applicano a tutti i precetti di carattere afflittivo a prescindere dalla loro qualificazione come sanzioni penali nell'ordinamento di provenienza.

Il riferimento è *in primis* alla sentenza Engel c. Paesi Bassi dell'8 giugno 1976, ove si legge che «se gli Stati contraenti fossero nella piena discrezionalità nel classificare un illecito penale quale disciplinare invece che penale, o di perseguire l'autore di un reato misto sul piano disciplinare, piuttosto che sul piano penale, il funzionamento delle clausole fondamentali di cui agli articoli 6 e 7 sarebbe subordinato alla loro sovrana volontà. Una discrezionalità così estesa potrebbe condurre a risultati incompatibili con le finalità e con l'oggetto della Convenzione.

Con la sentenza Engel, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha in particolare individuato tre criteri al fini della qualificazione penale di una sanzione: la classificazione dell'illecito nell'ordinamento nazionale, l'intrinseca natura dell'illecito e la severità della sanzione applicabile, utilizzati in via alternativa o cumulativa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo allo scopo di assicurare la uniforme applicazione di uno standard minimo di garanzie in tutti gli Stati-parte.

Nell'ambito dei suddetti criteri, il parametro della classificazione dell'illecito nell'ordinamento nazionale rappresenta soltanto un punto di partenza per l'analisi condotta dalla Corte europea. Il criterio della natura dell'illecito è invece il più elastico, in quanto fa leva su una pluralità di indici come: *a*) la cerchia dei destinatari del precetto, che deve rivolgersi alla generalità dei cittadini, e non inserirsi esclusivamente nella disciplina interna di un gruppo con-



trassegnato da uno status speciale; *b*) la finalità della sanzione comminata dalla norma incriminatrice, che deve avere carattere deterrente e punitivo; *c*) la qualificazione penalistica prevalente nel panorama degli ordinamenti nazionali; *d*) il collegamento della sanzione con l'accertamento di una infrazione (con esclusione, quindi, delle mere misure preventive). Infine, il criterio della severità della sanzione fa riferimento alla gravità delle conseguenze previste dalla legge; può trattarsi, in particolare, di pene detentive o pene pecuniarie di rilevante entità.

In applicazione dei suddetti criteri, sono state ricondotte alla materia penale alcune significative ipotesi di sanzioni qualificate nell'ordinamento interno come sanzioni amministrative.

All'uopo è opportuno richiamare la sentenza del 27 settembre 2011, Menarini contro Italia, e la sentenza del 4 marzo 2014, Grande Stevens ed altri contro Italia, nelle quali la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto di natura «penale», ai sensi dell'art. 6 della CEDU, rispettivamente le sanzioni amministrative in materia di concorrenza (art. 15, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 - Norme per la tutela della concorrenza e del mercato) e le sanzioni amministrative in materia di manipolazione del mercato (art. 187-ter del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 - Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52).

Si tratta quindi di stabilire se la sanzione di cui all'art. 3, comma 4 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2002, n. 73, già modificato dall'art. 36-bis comma 7 del DL n. 223/2006, concernente l'illecito amministrativo di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato, possa qualificarsi anch'essa come «penale» alla luce dei criteri individuati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Non è in proposito dirimente il fatto che la fattispecie in esame sia qualificata dal nostro ordinamento quale «sanzione amministrativa», dal momento che i criteri individuati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo possono essere utilizzati sia cumulativamente che alternativamente e che, come sopra precisato, le indicazioni fornite dal diritto interno hanno un valore meramente relativo (Sentenza Corte europea dei diritti dell'uomo, 4 marzo 2014 causa Grande Stevens e altri c. Italia).

Sotto il profilo della natura della sanzione, si può osservare che in relazione alla fattispecie sanzionata *de qua*, proprio per il suo particolare avvertito disvalore, in quanto è finalizzata all'aggiramento delle norme lavoristiche, previdenziali e fiscali, è prevista una triplice sanzione: penale (art. 37, comma 1, legge n. 689/1981), «civile» (art. 116, comma 8, lettera *b*), legge n. 388/2000), e amministrativa pecuniaria» (art. 3, comma 3, decreto-legge n. 12/2002) sulla base del medesimo comportamento materiale consistente nell'«omissione o falsità di registrazione o denuncia obbligatorie», cioè in un comportamento che presuppone l'impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro.

Tale triplice sanzione è dovuta alla tradizionale impostazione funzione afflittiva, repressiva e deterrente della norma sanzionatoria *de qua*, derivante dalla esigenza di tutela di beni-interessi riferibili alla collettività e in particolare di tutela della persona e posizione giuridica del lavoratore nel nostro ordinamento.

La natura afflittiva della sanzione amministrativa *de qua* si desume anche dalla sua entità, la quale è proporzionata alla gravità del fatto commesso in violazione della norma sanzionatoria e dove in base al numero di giorni di lavoro effettivo svolto, a prescindere, dunque, dalla entità del danno cagionato.

Per verificare la natura afflittiva della suddetta sanzione amministrativa *de qua*, inoltre, sebbene nel caso in esame la sanzione sia stata applicata nel suo ammontare minimo, occorre, innanzitutto, considerare la pena massima prevista in astratto, a prescindere dalla sanzione inflitta in concreto (sentenza Engel c. Paesi Bassi dell'8 giugno 1976. § 82 e sentenza Dubus S.A. c. Francia dell'11 giugno 2009, § 37).

Dunque, la suddetta sanzione può essere, poi, confrontata con la sanzione penale detentiva di cui all'art. 37, comma 1, legge n. 689/1981 (che prevede una pena fino a un massimo di due anni di reclusione, senza la previsione di alcun minimo) attraverso la conversione della pena detentiva in pena pecuniaria; in particolare, la sanzione penale massima («convertita» in pena pecuniaria: 182.500 euro) può essere rapportata a una sanzione amministrativa pecuniaria massima corrispondente all'impiego di circa 20 lavoratori irregolari per non più di trenta giorni ($182.500 : 9.000 = 20,27$), o di circa 10 lavoratori irregolari per non più di sessanta giorni ($182.500 : 18.000 = 10,13$) o, infine, di circa 5 lavoratori irregolari per più di sessanta giorni ($182.500 : 36.000 = 5,06$).

Pertanto, ai sensi dell'art. 3, comma 3, decreto-legge n. 12/2002 (come recentemente novellato), il datore di lavoro che impiega un solo lavoratore subordinato senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro si vede applicare, per ciascun lavoratore, una sanzione pecuniaria che può variare da un minimo di 1.500 euro (se l'utilizzo non supera i trenta giorni di effettivo lavoro) a un massimo di 36.000 euro (se l'utilizzo supera i sessanta giorni di effettivo lavoro).



Dunque, dato il meccanismo di computo di cui all'art. 3, comma 3, decreto-legge n. 12/2002, si rischia di incappare in una sanzione amministrativa pecuniaria tanto più elevata, quanto maggiore è il numero dei lavoratori impiegati irregolarmente, a fronte di una sanzione penale che, invece, non solo rimane fissa nella sua entità massima («reclusione fino a due anni»), ma che, in realtà può anche essere meramente virtuale nella (presumibile) ipotesi di concessione della sospensione condizionale della pena.

Da tutto quanto sopra evidenziato, emerge secondo questa Corte la natura certamente afflittiva e quindi sostanzialmente penale della sanzione *de qua*. Dalla natura «penale», ai sensi della CEDU, della sanzione in esame discende, ad avviso di questa Corte d'Appello, l'applicabilità alla stessa del principio di legalità penale di cui all'art. 7 della CEDU.

Detta norma, secondo l'interpretazione della Corte di Strasburgo, rinvenibile nelle sentenze 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, e del 24 gennaio 2012, Mihai Toma contra Romania, il carattere penale della sanzione non implica che debba vigere solo il principio della irretroattività delle leggi penali più severe, ma anche, e implicitamente, il principio della retroattività della legge penale più favorevole o meno severa.

Detto principio si traduce nella regola dell'applicazione della legge penale più favorevole, anche se posteriore alla commissione del reato.

Tanto considerato, ad avviso del giudice *a quo* si profila un'ipotesi di contrasto fra l'art. 4 lettera *b*) della legge 4 novembre 2010, n. 183 e l'art. 117 della Costituzione, in relazione al parametro interposto dell'art. 7 CEDU. In particolare, si ritiene che la scelta di non ricorrere al principio della retroattività della norma che prevede la non applicazione delle sanzioni previste dall'art. 3, comma 4 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2002, n. 73, modificato dall'art. 36-*bis* comma 7 del DL n. 223/2006 in materia di illecito amministrativo di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di favore da parte del datore di lavoro privato, norma di natura sostanzialmente penale, si ponga in contrasto con l'art. 3 Cost. e con i principi uguaglianza e di ragionevolezza. Si richiama in proposito la sentenza n. 393 del 2006, in cui la Corte costituzionale ha chiarito che «il livello di rilevanza dell'interesse preservato dal principio retroattività della *lex mitior* - quale emerge dal grado di protezione accordatogli dal diritto interno, oltre che dal diritto internazionale convenzionale e dal diritto comunitario - impone di ritenere che il valore da esso tutelato può essere sacrificato da una legge ordinaria solo in favore di interessi di analogo rilievo».

In tale pronuncia la Corte costituzionale, in sintesi, ha affermato che, sebbene il principio dell'applicazione retroattiva della *lex mitior* non sia assoluto, tuttavia la sua deroga deve essere giustificata da gravi motivi di interesse generale (sentenze n. 236 del 2011 e n. 393 del 2006 Corte cost.), superando a questi fini un vaglio positivo di ragionevolezza, e non un mero vaglio negativo di non manifesta irragionevolezza. Devono cioè essere positivamente individuati gli interessi superiori, di rango almeno pari a quello del principio in discussione, che ne giustifichino il sacrificio.

Orbene, nel caso in esame, non sarebbe ravvisabile alcuna giustificazione, men che meno di rango costituzionale, tale da legittimare il sacrificio del trattamento più favorevole previsto dall'art. 4 lettera *b* della legge 4 novembre 2010, n. 183, in quanto da tale normativa non emergono gravi motivi di interesse generale che possano fondare tale sacrificio.

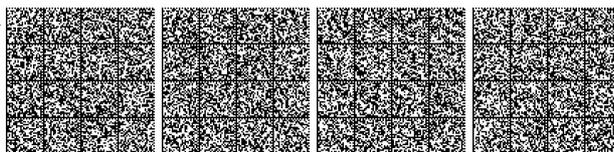
Occorre, d'altra parte rammentare che la stessa Corte costituzionale qui adita è stata recentemente investita della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689, nella parte in cui non prevede la retroattività *in mitius* nella generale disciplina dell'illecito amministrativo, in relazione agli articoli 3 e 117, primo comma della Costituzione, quest'ultimo con riferimento agli articoli 6 e 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

In tale occasione, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità Costituzionale, statuendo che non si rinviene nel quadro delle garanzie apprestate dalla CEDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo, l'affermazione di un vincolo di matrice convenzionale in ordine alla previsione generalizzata, da parte degli ordinamenti interni dei singoli Stati aderenti, del principio della retroattività della legge più favorevole, da trasporre nel sistema delle sanzioni amministrative» (*cf.* Corte cost., sentenza 20 luglio 2016, n. 193).

La Corte costituzionale ha anche precisato che l'applicazione del principio della retroattività della *lex mitior* è subordinato alla «preventiva valutazione della singola sanzione (qualificata amministrativa dal diritto interno) come «convenzionalmente penale», alla luce dei cosiddetti criteri Engel (così denominati a partire dalla sentenza della Corte EDU, Grande Camera - 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi e costantemente ripresi dalle successive sentenze in argomento)».

Il motivo del rigetto, secondo la medesima Corte, si ricollega alla circostanza che non sia possibile desumere dai principi affermati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo un'estensione generalizzata del principio della retroattività della legge più favorevole con riguardo all'intero sistema delle sanzioni amministrative.

Va rimarcato, tuttavia, che la questione qui prospettata non si riferisce alla generalità delle sanzioni amministrative, ma unicamente a una previsione normativa di carattere certamente afflittivo (secondo i criteri Engel sopra citati), atteso che il presente giudizio ha per oggetto una sanzione pecuniaria qualificabile come penale alla luce dei criteri individuati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.



Profilandosi, in tal senso, un contrasto tra la previsione di cui all'art. 4, lettera *b*) legge 4 novembre 2010, n. 183, che ha modificato l'art. 3, comma 4 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2002, n. 73, già modificato dall'art. 36-*bis* comma 7 del DL n. 223/2006 in materia di illecito amministrativo di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato, che non prevede la retroattività di tale normativa più favorevole, con gli articoli 3 e 117 della Costituzione, quest'ultima in relazione al parametro interposto dell'art. 7 della CEDU, si ritiene pertanto necessario rimettere alla Corte costituzionale la valutazione della compatibilità dell'art. art. 4, lettera *b*) della legge 4 novembre 2010, n. 183 con le norme della Costituzione sopra richiamate, atteso che la scelta operata dal legislatore non appare ragionevole.

Difatti, è un illecito che ha anche rilievo penale: pertanto, non vi sono ragioni per escludere l'applicazione della legge più favorevole in tale specifico campo, come è avvenuto per le violazioni tributarie.

È opportuno rilevare che il denunciato contrasto non potrebbe essere risolto ricorrendo a un'interpretazione conforme alla Convenzione EDU e ai parametri costituzionali.

Infatti, anche se nel caso di specie, a differenza della questione esaminata dalla recente sentenza della Consulta n. 63/2019 di incostituzionalità della norma sanzionatoria in materia di rivelazione di informazioni privilegiate, la norma più favorevole *de qua* non prevede espressamente il divieto della sua applicazione retroattiva, tuttavia si rileva che l'art. 1 della legge n. 689/1981 prevede espressamente il divieto di retroattività delle norme sanzionatorie e che esiste una innegabile consolidata giurisprudenza di legittimità (Corte di Cassazione sentenza n. 4114/2016; Cassazione, Sezioni Unite del 28 giugno 2012) che in più occasioni ha ribadito la non applicabilità, in assenza di una specifica disposizione normativa, del principio della retroattività della *lex mitior* di matrice penalistica al settore degli illeciti amministrativi (in quanto *non recepto* nell'art. 1 della legge n. 689/1981) che risponde, invece, al distinto principio del *tempus regit actum*.

Tale impostazione si fonda sul rifiuto generalizzato di un'applicazione analogica dell'art. 2, secondo comma, codice penale, anche alla luce dell'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale, e sulla considerazione del casi nei quali opera il principio della retroattività della *lex mitior* come casi settoriali, non estensibili oltre il loro ristretto ambito di applicazione.

Si aggiunge, inoltre, che la norma, una volta affermata la natura sostanzialmente penale, pare in netto contrasto anche con il principio di cui all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il quale stabilisce che «se, successivamente alla commissione del reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, occorre applicare quest'ultima».

Nel caso in esame, pertanto, appare opportuno verificare se una disposizione normativa che, in questa particolare fattispecie, di sicuro rilievo penale, non abbia previsto tale effetto retroattivo, si ponga o meno in contrasto con i principi costituzionali sopra richiamati.

P. Q. M.

La Corte di appello di Napoli, sezione prima civile,

Visto l'art. dell'art. 4 lettera b della legge 4 novembre 2010, n. 183,

Ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza:

solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 lettera b della legge 4 novembre 2010, n. 183 nella parte in cui non prevede la sua applicazione retroattiva più favorevole, in violazione degli articoli 3, 117 Cost.;

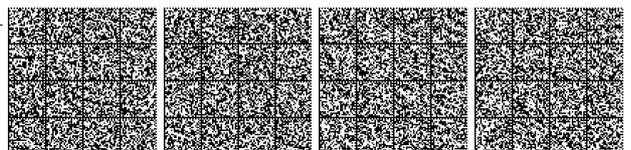
per l'effetto, sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

dispone che, a cura della cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia anche comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Napoli, li 25 maggio 2019

Il Presidente: TABARRO

Il consigliere relatore: DEL FRANCO



N. 205

Ordinanza del 22 luglio 2019 della Corte d'appello di Napoli nel procedimento civile promosso da Villani Mario contro D'Auria Annunziata

Procedimento civile - Lavoro e previdenza (controversie in materia di) - Spese processuali - Condanna alle spese - Previsione, nel caso di accoglimento della domanda in misura non superiore alla proposta conciliativa, di condanna della parte che ha rifiutato senza giustificato motivo la proposta al pagamento delle spese processuali maturate successivamente alla formulazione della proposta - Applicazione anche alle controversie in materia di lavoro.

– Codice di procedura civile, art. 91, anche in combinato disposto con l'art. 420, primo comma, cod. proc. civ.

LA CORTE DI APPELLO DI NAPOLI

SEZIONE CONTROVERSIE DI LAVORO E DI PREVIDENZA ED ASSISTENZA

1. Dott. Antonio Robustella, Presidente;
2. Dott.ssa Isabella Diani, consigliere;
3. Dott. Carlo de Marchis Gomez, giudice ausiliario rel.;

Riunita in Camera di consiglio all'udienza del 10 luglio 2019 ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento iscritto al n. 5728 ruolo sezionale lavoro del 2014 intercorrente tra Villani Mario, con l'avv. Gianfranco Ferrajoli, appellante;

e D'Auria Annunziata, con l'avv. Rosa Fratto, appellati.

Svolgimento del processo.

1. Con ricorso *ex art.* 414 del codice di procedura civile depositato presso la cancelleria del Tribunale di Torre Annunziata il sig. Mario Villani conveniva in giudizio Annunziata D'Auria al fine di vedere disporre la condanna della convenuta al pagamento della somma di euro 7.555,70 a titolo di differenze retributive.

2. Il ricorrente, premesso di avere svolto la propria attività lavorativa alle dipendenze della convenuta dal novembre 2009 al 14 settembre 2010 con rapporto regolarizzato nel maggio 2010, rilevava di avere svolto mansioni di commesso apprendista IV livello addetto alla ricezione degli ordinativi, alla sistemazione della merce e alla vendita al dettaglio.

3. Esponeva, quindi, il sig. Villani di avere prestato attività lavorativa per undici ore giornaliere, osservando l'orario di lavoro descritto nel ricorso percependo una retribuzione inadeguata rispetto al lavoro prestato, costretto a sottoscrivere le buste paga di importo inferiore sotto minaccia di licenziamento e di avere cessato il rapporto di lavoro a seguito di gravi comportamenti posti in essere dal coniuge della titolare del negozio.

4. Concludeva, quindi, per la condanna al pagamento delle differenze retributive come quantificate in un conteggio allegato al ricorso.

5. Radicatosi il contraddittorio si costituiva la sig.ra Annunziata D'Auria che resisteva alla domanda del sig. Villani eccependo preliminarmente la nullità del ricorso e contestando le circostanze dedotte dal ricorrente. La sig.ra D'Auria offriva a titolo conciliativo già in sede di memoria difensiva la somma di euro 2.000,00.

6. Il giudice di primo grado, alla prima udienza formulava una offerta conciliativa di euro 2.500,00 con compensazione delle spese di lite che veniva accettata all'udienza successiva esclusivamente dalla convenuta che si rendeva disponibile ad un immediato pagamento tramite assegno bancario.

7. Il giudice, preso atto della mancata conciliazione, all'esito delle prove orali richieste dalle parti, accoglieva esclusivamente la domanda di pagamento del TFR che liquidava in via equitativa in euro 900,00 respingendo per il resto il ricorso e condannando ai sensi dell'art. 91, 2 alinea del codice di procedura civile il sig. Villani alla rifusione delle spese nella misura di euro 1.500,00 oltre accessori in ragione del rifiuto dell'offerta conciliativa.



8. Osservava in particolare il giudice di primo grado in tema di statuizione circa la spese di lite che «Va ora affrontata la questione della non accettazione della somma di euro 2.000,00 offerta immediatamente dalla controparte convenuta e di euro 2.500,00 avanzata quale ipotesi transattiva dal giudicante. Sul punto la normativa è chiara nello stabilire che deve essere condannata alle spese la parte che non prestando consenso ad una soluzione transattiva giunga poi ad una sentenza che ricalca l'ipotesi transattiva o addirittura, come nel caso di specie, giunga poi a soluzioni di maggior sfavore con aggravio per la macchina della giustizia».

9. Ha promosso ricorso in appello il sig. Villani che censura la sentenza sia con riferimento al mancato riconoscimento delle maggiori somme rivendicate sia con riferimento alla statuizione relativa alla condanna alle spese lamentando l'illegittimità della sentenza che non ha riconosciuto le spese del grado.

10. Resiste con memoria la sig.ra D'Auria che si oppone all'accoglimento del gravame.

11. La Corte, ritenuto necessario ai fini della decisione un approfondimento circa la possibile rilevanza costituzionale dell'assetto normativo posto a base della decisione, con ordinanza interlocutoria sollecitava le parti a prendere posizione sul possibile contrasto dell'art. 91, 1° comma, 2 alinea del codice di procedura civile in correlazione con il tentativo di conciliazione previsto nel rito speciale del lavoro.

12. All'udienza fissata per la discussione, la causa è stata trattenuta in decisione disponendosi con separata ordinanza la remissione alla Corte costituzionale.

Sulla rilevanza.

13. La controversia sottoposta al vaglio di questa Corte impone di valutare la legittimità della sentenza sotto il profilo della statuizione del regime delle spese processuali regolato dall'art. 91, 1° comma, secondo alinea del codice di procedura civile in se e in combinato disposto con l'art. 420 del codice di procedura civile.

14. La costituzionalità della normativa richiamata sul regime delle spese processuali assume, infatti, diretta incidenza nel meccanismo decisionale della Corte.

15. Ai fini della rilevanza della questione preme, infine, evidenziare che l'ordinamento si limita a richiedere che sussista un nesso pregiudiziale tra giudizio principale e giudizio costituzionale, nel senso che la norma censurata debba essere necessariamente applicata nel primo, e che l'eventuale illegittimità della stessa incida sul giudizio principale (Corte costituzionale 91/13). Il vigente sistema costituzionale stabilisce, infatti, ai fini della ammissibilità della questione di costituzionalità, la circostanza che il giudizio di costituzionalità sia in grado di incidere sul processo principale (Corte costituzionale 184/06). Ai fini dell'ammissibilità nel giudizio *a quo*, deve quindi esclusivamente valutarsi l'idoneità della decisione della Corte costituzionale a produrre una modifica dell'assetto normativo che il giudice remittente è tenuto a considerare ai fini della decisione della controversia (Corte costituzionale 390/96).

Sulla non manifesta infondatezza.

16. Ritiene questo collegio che la funzione giurisdizionale risponda ad una primaria esigenza della collettività in quanto assicura la effettiva attuazione del principio di uguaglianza di tutti gli individui di fronte alla legge.

17. Nel processo assume, quindi, una rilevanza essenziale il principio di parità sostanziale che impone di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini (art. 3 Costituzione).

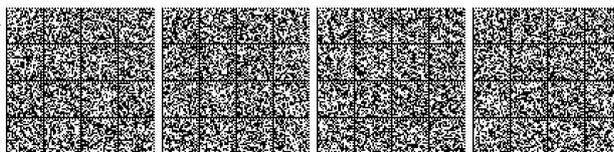
18. L'affermazione di un diritto che, tuttavia per fattori economici o sociali, non possa essere concretamente rivendicato ovvero venga ostacolato nel suo riconoscimento «giudiziale» equivale, infatti, a negarne l'esistenza sul piano attuativo trasformandolo in una formula vuota.

19. Tale principio trova concreta attuazione nel processo del lavoro.

20. Con l'adozione della Carta costituzionale la Repubblica ha, infatti, assunto lo specifico compito di tutelare il lavoro in tutte le sue forme promuovendo le condizioni che rendono effettivo tale diritto al fine di rimuovere i fattori di ordine anche economico che inibiscono, anche sotto il profilo processuale, l'esercizio dei diritti costituzionali dei lavoratori.

21. Il diritto di ogni individuo di agire davanti ad un giudice indipendente contiene necessariamente quello di ottenere in tempi ragionevoli un provvedimento giurisdizionale; rispetto a tali diritti fondamentali è, quindi, compito dello Stato impedire che le condizioni personali, reddituali o sociali ne condizionino il concreto esercizio.

22. Il processo è, infatti, la sede naturale nella quale ogni diritto negato trova il suo effettivo e concreto riconoscimento ed è, quindi, l'ambito nel quale una disparità economica o sociale può maggiormente incidere nell'effettività di diritti fondamentali riconosciuti a soggetti deboli minando quella parità di fronte alla legge che rappresenta, viceversa, il fulcro dei principi fondamentali attorno al quale si sviluppa la Costituzione.



23. Il costo del processo costituisce, pertanto, il fattore di maggiore discriminazione nella domanda di giustizia in quanto è idoneo in concreto a impedire la possibilità di rivendicare in modo effettivo il ripristino del bene della vita che la funzione giurisdizionale deve tendenzialmente assicurare attraverso i suoi provvedimenti.

24. Tutti gli oneri, sia diretti, imposte, tasse, onorari del patrocinio, spese processuali ecc., che indiretti quali la mappatura giudiziaria, la dotazione degli uffici, la specializzazione, la concreta possibilità di accesso e, in definitiva, l'efficienza del «sistema giustizia» (cfr sul punto *Revised Guidelines on the Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System*, Consiglio d'Europa s 22th plenary meeting, on 6 december 2013), che incidono sul diritto di agire in giudizio nei termini sopra ricordati, rappresentano, quindi, elementi che potenzialmente sono idonei a rendere il principio di uguaglianza di fronte alla legge un principio meramente formale.

25. La disparità economica è innegabile nelle controversie di lavoro nelle quali la presenza di un contraente debole è, infatti, alla base della legislazione vincolistica del rapporto che trova a sua volta pieno riconoscimento in specifiche norme di rango costituzionale (art. 35, 36, Costituzione) in una prospettiva che assicura una dignità costituzionale anche alle aggregazioni create per sopperire alla sostanziale disparità nella capacità di contrapporsi al fine di negoziare le condizioni di lavoro (art. 39 e 40 Costituzione).

26. L'esigenza di assicurare un concreto accesso alla giustizia del lavoro che tenesse conto di tutti i fattori, economici, geografici, di specialità della normativa ha trovato concreta attuazione nella legge n. 533/1973 ma è sempre stata presente nell'avvicinarsi delle normative processuali che hanno interessato il rapporto di lavoro.

27. Sin dagli albori della società industriale il giudizio finalizzato a dare una risposta alla domanda di tutela del lavoratore è stato caratterizzato dalla consapevolezza del legislatore della oggettiva disparità sostanziale esistente tra il prestatore - coincidente di norma con il soggetto che promuove l'azione - e il datore di lavoro.

28. La diversità delle parti astrette da un rapporto di lavoro e la conseguente esigenza di riequilibrare nel processo i molteplici fattori di ordine culturale, economico e sociale, idonei a incidere sulla effettiva capacità dei soggetti di rivendicare nel giudizio la tutela dei propri diritti ha, quindi, da sempre qualificato il rito imponendo l'adozione di uno strumento processuale idoneo a compensare gli elementi di disuguaglianza nell'esercizio dell'azione che si riflettono inevitabilmente, sul piano sostanziale, nell'effettivo riconoscimento del diritto.

29. La vicinanza dell'organo giudicante al luogo di lavoro (onde rendere meno disagiata l'accesso alla giustizia al soggetto debole) caratterizza già il sistema embrionale del processo del lavoro nell'esperienza probivirale della legge 15 giugno 1893 nella quale è anche evidente la finalità tesa a eliminare l'ostacolo economico laddove stabilisce l'esenzione da ogni tassa di bollo o di registro.

30. L'esigenza di una magistratura speciale dotata di poteri istruttori d'ufficio è presente anche nell'esperienza corporativa nella riforma del r.d. del 21 maggio 1934, n. 1074 (art. 14) che pure mantiene in parte l'esenzione dal bollo e da ogni imposta di registro stabilendo all'art. 27 un regime agevolato delle esenzioni e stabilendo al contempo un sistema di provvisori di condanna (art. 18).

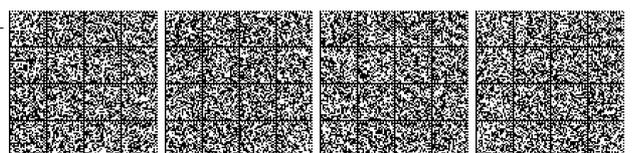
31. Il disequilibrio economico delle parti coinvolte nel processo del lavoro come elemento idoneo a rappresentare un impedimento alla tutela effettiva del diritto costituisce, quindi, una costante della legislazione processuale del lavoro che trova la sua massima espressione nella legge n. 533/1973, attuativa, sul piano processuale, dell'esigenza costituzionale di eliminare gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini.

32. Alla luce dei rilievi formulati ritiene, quindi, questa Corte che il processo del lavoro, in ragione delle oggettive cause di disparità dei soggetti che intervengono, sia un giudizio proceduralmente diseguale nella prospettiva di assicurare nel processo una uguaglianza sostanziale, viceversa, atta a garantire una pienezza di tutela effettiva in assenza di fattori esterni condizionanti, idonei a limitare il diritto di azione.

33. Fa chiaramente riferimento ad «un processo fortemente caratterizzato da una parte debole» anche la relazione del 24 luglio 2000 della Commissione Foglia per lo studio e la revisione della normativa processuale del lavoro che tra l'altro rimarca la centralità del processo del lavoro quale «luogo privilegiato di applicazione della normativa comunitaria nella quale la politica sociale ha conquistato - specie con gli ultimi Trattati di Amsterdam e con la Carta dei diritti fondamentali - una posizione di indubbia centralità».

34. La centralità del processo del lavoro e la finalità di colmare la disparità processuale è, quindi di palmare evidenza: un diritto fondamentale non concretamente azionabile rimane - come si è in precedenza evidenziato - sulla carta e non è effettivo.

35. Non a caso, infatti, in sede di presentazione della proposta di legge n. 379 del 5 luglio 1972 dell'attuale rito del lavoro i firmatari individuano tra i fattori di rischio di «vanificazione dei diritti dei lavoratori» «l'aumento dei costi»



e l'inadeguatezza dei «mezzi processuali» che rischiano di minare «la credibilità della tutela giurisdizionale statale» allargando «la fascia della fuga dalla giustizia».

36. Tali principi imponevano e tutt'ora impongono di rimuovere tutti gli ostacoli che concretamente si frappongono ad una effettiva tutela dei diritti che sono tradizionalmente tre: strutturali, tecnici ed economici.

37. Dovendo limitare, per necessaria rilevanza, la disamina all'ultimo dei fattori indicati si osserva che la disparità economica giustifica, diversamente dal processo ordinario, una gratuità ed una esenzione fiscale che - seppure attenuata con l'introduzione del contributo unificato - tuttavia, ancora considera la peculiarità del processo del lavoro laddove prevede una fascia di esenzione e una riduzione del 50% rispetto alla misura del contributo normale. La disparità reddituale è alla base dello speciale regime delle competenze e della previsione di alcuni istituti processuali tendenti ad anticipare gli effetti di una sentenza nei confronti del soggetto economicamente più debole (cfr art. 423 del codice di procedura civile), nonché del particolare regime degli accessori del credito e, fino alla generalizzazione della esecutività delle sentenze di primo grado, della previsione dell'art. 431 del codice di procedura civile.

38. In tale contesto normativo si inserisce il tentativo di conciliazione quale strumento teso ad assicurare una definizione del giudizio evitando i rischi e i costi del processo.

39. Tale istituto ha caratterizzato la tutela del lavoratore sin dalla richiamata esperienza probivirale, trovando conferma nella legislazione successiva e inserendosi, quindi, come un valido ed efficace strumento non penalizzante per la parte economicamente debole del rapporto.

40. La scelta di assicurare un momento di conciliazione endoprocessuale, condivisa anche dalla legge n. 533/1973, rappresentava nell'originario disegno del legislatore uno strumento di ulteriore integrazione della disparità delle parti nel processo.

41. La conciliazione nell'esperienza processuale del rito speciale per le controversie di lavoro rappresenta, infatti, uno strumento alternativo alla sentenza rispondente ad una effettiva utilità sociale perchè scelto senza alcun coazione «economica» se non quella della convenienza di ottenere un risultato utile in termini certi con riferimento alla quale la condizione delle parti, sebbene non sia neutra rispetto alla scelta, (essendo evidente che lo stato di bisogno può inevitabilmente incidere sulla decisione), certamente non costituiva, sino alla novella dell'art. 91 del codice di procedura civile, un fattore penalizzante nella decisione di ottenere un provvedimento giurisdizionale.

42. Anche nella più volte citata relazione della Commissione Foglia, che pur valorizza la conciliazione come valido istituto alternativo alla sentenza, si responsabilizzano le parti con meccanismi processuali tesi a incentivare la conciliazione imponendo la presenza in udienza, senza tuttavia imporre una penalizzazione economica in caso di rifiuto.

43. Nella novella dell'art. 91 del codice di procedura civile in tema di spese processuali, introdotta dall'art. 45, comma 10 della legge n. 69/2009, la conciliazione viene rafforzata in una ottica, tuttavia, punitiva che incide sotto il profilo economico attraverso un automatismo penalizzante del regime delle spese del processo che vengono poste a carico del soggetto che, pur parzialmente vittorioso, non abbia, accettato la proposta.

44. Questa Corte ritiene che in siffatta prospettiva normativa lo strumento conciliativo venga stravolto in quanto accentua in forma irragionevole la disparità economica e sociale che caratterizza, soprattutto nel processo del lavoro, le parti, finendo con l'introdurre un ostacolo reddituale rispetto al diritto a ricorrere alla funzione giurisdizionale, idoneo a generare un contrasto con le previsioni degli articoli 3, 4, 24 Costituzione unitamente con l'art. 35 Costituzione.

45. La penalizzazione economica della parte processuale che agendo in giudizio non accetti una soluzione alternativa alla sentenza non assume infatti nel processo deliberativo una valenza neutra ma introduce nel processo un ostacolo di carattere reddituale ingiustificato rispetto al diritto di ottenere un provvedimento giurisdizionale che riconosce persino parzialmente la fondatezza della pretesa.

46. La scelta di conciliare la controversia non diviene, quindi, più «libera» ma sanzionata attraverso uno sproporzionato automatismo di aggravio di spese nei confronti del soggetto che, seppur parzialmente, ha comunque ottenuto il riconoscimento del diritto rivendicato e, pertanto, a danno, per lo più, della parte economicamente più debole che di norma - come più volte evidenziato - coincide con l'attore.

47. L'eventuale soccombenza totale del soggetto processualmente debole, ipotesi già esaminata dalla sentenza della Corte costituzionale 19 aprile 2018, n. 77, è estranea alla fattispecie oggetto della presente remissione, in ragione dell'assenza del presupposto normativo rappresentato da un provvedimento di accoglimento parziale.

48. La previsione dell'art. 91, 1° comma, secondo alinea del codice di procedura civile non trova, inoltre, espressa applicazione in presenza di una reciproca soccombenza e nei casi eccezionali previsti dal secondo comma dell'art. 92 del codice di procedura civile.



49. La previsione, pertanto, trova applicazione solo in presenza di un accoglimento parziale stabilendo una parità formale rispetto alle conseguenze del rifiuto di una offerta conciliativa che, tuttavia, per i motivi in precedenza esposti circa la disparità delle parti nel processo, determina un irragionevole e sproporzionato effetto nei confronti del soggetto debole del rapporto processuale che finisce per snaturare la finalità dello strumento alternativo alla sentenza liberamente scelto dalle parti.

50. L'offerta conciliativa costituiva, infatti, nella prospettiva del legislatore del 1973 un istituto processuale teso a favorire una soluzione transattiva della vertenza nella quale il rifiuto, tuttavia, non assumeva una valenza prestabilita e automatica avente carattere punitivo dell'esercitato diritto di agire in giudizio. La norma esplicita, infatti, esclusivamente che l'eventuale mancata accettazione costituisce semplicemente un «comportamento valutabile ai fini del giudizio».

51. Il rifiuto della proposta conciliativa non assume, quindi, necessariamente nella previsione dell'art 420 del codice di procedura civile un carattere penalizzante in termini economici che incide indirettamente sul diritto di agire in giudizio e ottenere una decisione giurisdizionale sulla *res* controversa ma rappresenta, se, caratterizzata da un connotato particolare, un aspetto del generale principio che impone alle parti di agire con buona fede processuale stabilito in termini generali dall'art. 88 del codice di procedura civile.

52. L'art. 91, 1° comma, secondo alinea del codice di procedura civile stabilisce, viceversa, che il giudice «(..) se accoglie la domanda in misura non superiore all'eventuale proposta conciliativa, condanna la parte che ha rifiutato senza giustificato motivo la proposta al pagamento delle spese del processo maturate dopo la formulazione della proposta, salvo quanto disposto dal secondo comma dell'articolo 92».

53. L'irragionevolezza della norma rispetto ai parametri costituzionali ricordati appare palese ad avviso di questa Corte ove si consideri la portata applicativa della disposizione e la disparità economica e sociale che spesso caratterizza controversie anche di scarso valore nelle quali sovente si contrappongono ad aziende anche di grandi dimensioni o caratterizzate da notevoli disponibilità finanziarie, lavoratori *part timers* ovvero prestatori con rapporti di lavoro precari o saltuari o impiegati in forme contrattuali atipiche nel moderno mercato globale della *Gig economy*.

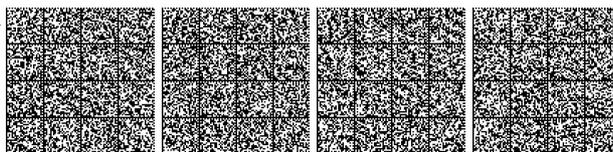
54. L'assenza di obiettivi parametri idonei a compensare l'incidenza della disparità del reddito, del tutto assente nella previsione della norma, che penalizza in se il rifiuto dell'offerta conciliativa, sulla base di una formale parità delle parti del processo, finisce per indurre il soggetto debole a rinunciare, per un fattore legato al «costo», al diritto costituzionale di ottenere un provvedimento giurisdizionale.

55. La disparità economica, che oggettivamente incide nella scelta di addivenire ad una soluzione conciliativa, viene quindi sviluppata oltremisura nell'equilibrio normativo della disposizione che, pertanto, anziché «rimuovere gli ostacoli di ordine economico» che ostano al riconoscimento dei diritti fondamentali in capo ad ogni individuo ne amplifica irragionevolmente l'effetto.

56. In tale prospettiva, questa Corte ritiene che la previsione dell'art. 91, 2° alinea in uno con l'art. 420, 1° comma del codice di procedura civile, nel disporre la condanna alle spese processuali maturate del soggetto debole, che non aderendo ad una proposta conciliativa formulata in prima udienza, comunque ottenga all'esito del giudizio, che può anche presentare delle notevoli complessità istruttorie, il riconoscimento parziale della propria pretesa, introduca in forma sproporzionata ed irragionevole un fattore discriminante, basato sulla diversa capacità reddituale, che genera un ostacolo di carattere economico alla effettiva tutela dei diritti, vanificando il primario dovere dello Stato di tutelare il lavoro in tutte le sue forme e il fondamentale diritto di ogni cittadino di agire in giudizio per accertare la lesione di un proprio diritto nell'ambito di un giusto processo al fine di ottenere una decisione da un organo imparziale.

57. A ciò deve aggiungersi che nel paradigma normativo dell'art. 91 del codice di procedura civile, in presenza di un parziale accoglimento della domanda dell'attore, il convenuto che abbia accettato la proposta formulata dal magistrato in udienza, ancorchè prossima al valore integrale della domanda, potrà persino risultare esente dalla condanna alle spese del successivo giudizio avvalendosi tra l'altro anche della oggettiva disponibilità della prova derivante dalla diversa prospettiva processuale che oggettivamente differenzia sul piano della tutela dei diritti il lavoratore e il datore di lavoro in numerose controversie.

58. Ritiene, quindi, in definitiva questa Corte che, rispetto alla innegabile lodevole finalità deflattiva che caratterizza la previsione di strumenti alternativi alla sentenza, il rifiuto dell'offerta conciliativa non possa *ex se*, ove non caratterizzato da un *quid pluris* rispetto alla mera mancata adesione alla proposta, determinare una penalizzazione del regime delle spese in ragione della natura fondamentale dei diritti fatti valere nel particolare processo del lavoro e della oggettiva condizione delle parti.



59. La sostanziale illogica diversità di trattamento e la sproporzione delle conseguenze in relazione ai diritti trattati tra colui che agisce in giudizio per la tutela di diritti di rango costituzionale, spesso interagenti con diritti di carattere retributivo, rispondenti ad una esigenza alimentare (art. 36 Costituzione) e nella quasi generalità dei casi legati ad aspetti previdenziali, non disponibili dalle parti, e ii convenuto che si oppone al diritto rivendicato, rende evidentemente irragionevole il combinato disposto dell'art. 420 del codice di procedura civile con l'art. 91, 1° comma, secondo alinea del codice di procedura civile.

60. L'esigenza deflattiva del contenzioso che si realizza sviluppando sistemi alternativi di soluzione delle controversie, non può, infine, ad avviso di questa Corte giustificare una deroga al fondamentale dovere dello Stato di tutelare (assicurando un giusto processo) il lavoro e, quindi, i diritti che lo connotano, attraverso un sistema che, nei fatti, disincentiva, amplificando un fattore di disparità sociale, il diritto di rivendicare un provvedimento di tutela nel luogo naturalmente deputato al loro riconoscimento, minando in tal modo quella «credibilità della tutela giurisdizionale statale» che era alla base della riforma della legge n. 533/1973 in assenza della quale i diritti non *justiciables* altrimenti rischiano di diventare espressioni vuote.

61. Neppure si ritiene che il combinato normativo censurato possa trovare una adeguata giustificazione nell'esigenza di contenere l'accesso alla giustizia nei confronti delle azioni bagatellari o di scarso valore (che peraltro non rappresentano l'esclusivo ambito di applicazione delle disposizioni richiamate) in quanto è spesso proprio nei giudizi di scarsa rilevanza economica che si concentra una ampia fascia di bisogno la cui legittima aspettativa di giustizia viene negata da una misura illogicamente e sproporzionalmente afflittiva.

62. L'assetto normativo neppure risponde, infine, ad una esigenza - certamente meritoria - di sanzionare l'abuso del processo atteso che tale condotta trova adeguata sanzione già nell'art. 88 del codice di procedura civile e nella correlata disposizione in tema di spese processuali, estranea alla logica normativa del combinato disposto degli articoli 420 del codice di procedura civile e 91, 1° comma, secondo alinea c.p.a.

63. L'irragionevolezza dell'art. 91, 1° comma, secondo alinea, in se e in combinato disposto con l'art. 420 del codice di procedura civile trova, altresì, conferma in una prospettiva interpretativa che valorizza il contenuto precettivo delle norme interposte (cfr Corte costituzionale 13 giugno 2018 n. 120) sancite in Carte fondamentali alle quali la Repubblica aderisce.

64. L'applicazione dell'aggravio dei costi del processo a carico del soggetto parzialmente vittorioso, che può essere persino superiore al valore del credito concretamente riconosciuto (ove si consideri che al fine del riconoscimento del diritto può rendersi necessario un accertamento sul tipo di rapporto che implica l'applicazione del parametro delle cause di valore indeterminato cfr *ex multis* sentenza 12 luglio 2017, n. 17160), rende il regime delle spese illogicamente sproporzionato, in chiara violazione al principio del giusto processo stabilito dall'art. 6 CEDU (cfr Corte EDU *Perdigao contro Portogallo*) per il quale le spese devono essere valutate considerando anche la capacità finanziaria dell'individuo (cfr Corte EDU, *Kijewska contro Polonia*).

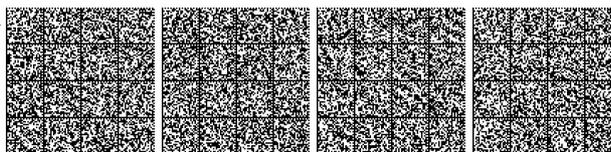
65. Il descritto sistema del regime delle spese che penalizza il diritto di rifiutare una definizione conciliativa del soggetto «debole», costretto ad agire giudizialmente per la tutela di diritti fondamentali, genera infine, - come sopra evidenziato, una discriminazione fondata «sulla ricchezza», o su «ogni altra condizione» (art. 14 Cedu) in quanto l'aggravio di spese produce una penalizzazione economica che si riflette inevitabilmente, ostacolando, anche sul diritto ad un ricorso effettivo (art. 13 Cedu).

66. In termini analoghi, infine, si esprime anche l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea per la quale le diversità patrimoniali non possono dare luogo a forme di discriminazione anche in sede di tutela dei diritti. A tale fine si ricorda che l'accesso ad una giustizia effettiva, principio anch'esso garantito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sebbene non osti alla previsione di sistemi alternativi di definizione delle controversie, è, tuttavia, compatibile con il diritto fondamentale ove non generi costi i per le parti interessate (cfr Corte di Giustizia 18 marzo 2010 C-317).

67. La previsione che penalizza irragionevolmente il soggetto economicamente debole nella scelta di accettare una soluzione formalmente libera, alternativa ad un procedimento giudiziale, che a sua volta è espressione di un diritto fondamentale, introduce quindi un assetto che, irragionevolmente ed in forma sproporzionata, lede il principio di uguaglianza ostacolando di fatto la tutela del lavoro nella sede naturale del processo, enfatizzando un fattore di disparità il cui superamento è, viceversa, oggetto della norma centrale dell'ordinamento costituzionale.

68. In conclusione, ed alla luce delle esposte considerazioni, ritiene questo Collegio di dover ritenere rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme indicata in dispositivo in relazione ai profili sopra esposti.

69. Il giudizio in corso deve quindi essere sospeso e gli atti rimessi alla Corte costituzionale.



P.Q.M.

Visto l'art. 23, comma 2 della legge 11 marzo 1953, n. 87 dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 91, del codice di procedura civile in se e in combinato disposto con l'art. 420, 1° comma del codice di procedura civile per contrasto con gli articoli 3, 4, 24, 35 e 117, comma 1, della Costituzione rispetto agli articoli 6, 13 e 14 della CEDU, letti autonomamente ed anche in correlazione fra loro.

Sospende il presente giudizio.

Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri nonché di comunicarla ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Dispone la trasmissione dell'ordinanza e degli atti del giudizio alla Corte costituzionale unitamente alla prova delle comunicazioni prescritte.

Si comunichi alle parti del giudizio.

Napoli, 10 luglio 2019

Il Presidente: ROBUSTELLA

Il giudice ausiliare rel.: DE MARCHIS GOMEZ

19C00329

N. 206

Ordinanza del 12 marzo 2019 del Tribunale amministrativo regionale della Campania sul ricorso proposto da Aquilone Società Cooperativa Edilizia contro Regione Campania

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2013 - Concessione di nuovi contributi o agevolazioni solo per interventi di recupero edilizio e non per quelli di nuova edificazione.

- Legge della Regione Campania 6 maggio 2019, n. 5 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013)”), art. 1, comma 153.

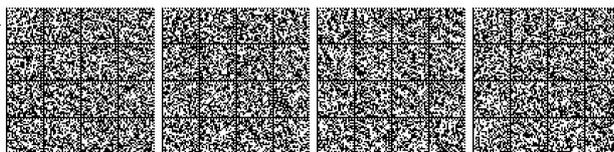
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA

SEZIONE TERZA

Ha pronunciato le presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 5330 del 2014, proposto da Aquilone Società cooperativa edilizia, con sede in Avellino alla via Vincenzo De Napoli n. 85, in persona del legale rappresentante presidente *pro tempore* del C.d.A. arch. Carmine Russo, rappresentata e difesa dall'avv. Vincenzo Scolavino, con domicilio eletto presso lo studio legale Satta Flores in Napoli alla via Generale Orsini, n. 5 e domicilio digitale: vincenzo.scolavino@pecavvocatinola.it

Contro Regione Campania, in persona del legale rappresentante presidente *pro tempore* della giunta, rappresentata e difesa dagli avvocati Beatrice Dell'Isola e Massimo Consoli dell'Avvocatura regionale, con domicilio eletto presso la sede dell'ente in Napoli alla via S. Lucia n. 81 (domicili digitali: beatricedellisola@pec.regione.campania.it - massimoconsoli@pec.regione.campania.it);

Per l'annullamento dei decreti del direttore generale della Direzione generale per il Governo del Territorio della giunta regionale n. 356 e n. 395 privi di data, trasmessi (rispettivamente) con note a mezzo p.e.c. del 13 giugno 2014 e del 16 giugno 2014, con i quali è stata disposta l'archiviazione dei progetti di nuova edificazione ai sensi dell'avviso pubblico per il programma di edilizia residenziale sociale, di cui al D.D. n. 376/2010, «perché non ammissibile a contributo o agevolazione a norma del comma 153 della legge regionale n. 5/2013»; di ogni ulteriore atto presupposto,



preparatorio, connesso e consequenziale, ivi compresi, ove e per quanto possa occorrere, tutti gli atti richiamati nei provvedimenti impugnati, ancorché non direttamente conosciuti: note prot. n. 569803 del 6 agosto 2013, n. 624999 del 10 settembre 2013 e n. 638730 del 16 settembre 2013, a firma del coordinatore p.t. dell'ex A.G.C. 16 Governo del Territorio; parere reso dal Capo Dipartimento delle politiche territoriali con nota prot. n. 809/CD/13 del 16 ottobre 2013; note prot. n. 0050353 del 23 gennaio 2014, n. 0186649 del 14 marzo 2014 e n. 0353778 del 23 maggio 2014 del direttore generale per il Governo del Territorio; note prot. n. 0254755 del 9 aprile 2014 e n. 345014 del 20 maggio 2014 del RUP del procedimento di archiviazione; nota prot. n. 0275278 del 17 aprile 2014 dell'Avvocatura regionale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Campania;

Viste le produzioni delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore per l'udienza pubblica del giorno 5 febbraio 2019 il dott. Giuseppe Esposito e uditi per le parti gli avvocati Vincenzo Scolavino e Maria Vittoria de Gennaro, per delega degli avvocati Dell'Isola e Consoli;

1. La Cooperativa ricorrente è insorta avverso i provvedimenti di archiviazione dei progetti di nuova edificazione da essa proposti ai sensi dell'avviso pubblico di cui al decreto dirigenziale n. 376 del 28 luglio 2010 («Avviso per la definizione del Programma regionale di edilizia residenziale sociale di cui all'art. 8 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 luglio 2009 «Piano Nazionale di Edilizia Abitativa»»).

Esponde che:

con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 luglio 2009 veniva approvato il Piano nazionale per l'edilizia abitativa e, con il successivo decreto ministeriale dell'8 marzo 2010, il Ministero per le infrastrutture e i trasporti ripartiva tra le regioni l'importo di € 377.885.270,00, destinato a finanziare le quattro linee di intervento previste dall'art. 1 del piano, assegnando per tali finalità alla Regione Campania risorse economiche per complessivi € 41.168.899,68;

con decreto dirigenziale n. 376 del 28 luglio 2010 l'A.G.C. 16 Governo del Territorio - settore Edilizia Pubblica abitativa, la Regione Campania approvava l'«Avviso per la definizione del Programma regionale di edilizia residenziale sociale di cui all'art. 8 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 luglio 2009 «Piano nazionale di edilizia abitativa»»;

l'art. 5 dell'avviso pubblico («Tipologie degli interventi») comprendeva tra i progetti ammessi a contributo gli interventi di nuova costruzione, sicché la ricorrente partecipava alla procedura di selezione, presentando due distinte proposte: la prima (denominata «Housing Quattrograna ovest-nord»), da realizzarsi nel Comune di Avellino alla Via Zigarelli; la seconda (denominata «Costruzione di una struttura socio-residenziale»), da realizzarsi nel Comune di Aiello del Sabato (AV), in Contrada Valle S. Andrea;

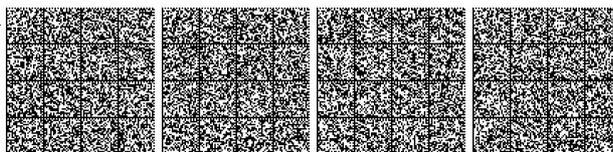
con decreto dirigenziale n. 62 del 3 marzo 2011 entrambi gli interventi venivano ammessi alla procedura di negoziazione prevista dall'art. 8 del bando ed erano altresì indette le conferenze dei servizi, con il coinvolgimento dei comuni interessati;

con nota prot. n. 50353 del 23 gennaio 2014 il direttore generale per il Governo del Territorio rappresentava che, durante l'istruttoria, era intervenuta la legge regionale n. 5 del 6 maggio 2013, il cui art. 1, comma 153, fissava «il principio del divieto di contributi o agevolazioni regionali per il finanziamento di interventi di nuova edificazione», comunicando alla Cooperativa l'avvio del procedimento di archiviazione delle proposte progettuali prevedenti una nuova edificazione;

con gli impugnati decreti è stata in tal senso disposta l'archiviazione dei progetti presentati dalla Cooperativa Aquilone;

in seguito, veniva pubblicata la legge regionale n. 16 del 2014, che all'art. 1, comma 82, ha aggiunto il comma 153-bis all'art. 1 della legge regionale n. 5 del 2013, stabilendo che la suddetta disciplina del comma 153 non si applica ai procedimenti finalizzati a finanziare attività di nuova edificazione, purché avviati prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 5 del 2013 e conclusi, con la sottoscrizione delle convenzioni, entro sei mesi dall'entrata in vigore della norma;

per l'effetto la Cooperativa invitava la Regione a disporre l'annullamento in autotutela dei decreti n. 356 e n. 395, senza ottenere riscontro.



2. Operate queste premesse, con tre motivi di ricorso è dedotta l'illegittimità degli impugnati decreti per violazione di legge ed eccesso di potere, sostenendo che:

i progetti ineriscono al Piano nazionale di edilizia abitativa approvato con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 luglio 2009 (in attuazione della legge n. 133 del 2008 che all'art. 11, terzo comma, non opera alcuna distinzione tra gli interventi di recupero e di costruzione di nuovi alloggi), cosicché l'art. 1, comma 153, della legge regionale n. 5 del 2013 non può essere contraddittoriamente applicato, per escludere interventi ammissibili a finanziamento in virtù della normativa nazionale in forza della quale è stato pubblicato l'avviso;

la norma regionale si pone in contrasto con la legislazione nazionale e, sul piano costituzionale, si palesa illegittima per contrasto con i principi in materia di competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, per violazione del principio di leale collaborazione e della competenza amministrativa di cui lo Stato è titolare, introducendo una disparità di trattamento laddove mette in discussione l'uniformità territoriale del Piano nazionale di edilizia abitativa (per cui gli interventi di nuova costruzione sarebbero finanziabili o meno con le risorse del Piano nazionale, a seconda del territorio regionale in cui sono realizzati);

l'art. 1, comma 153, cit. non è applicabile alla procedura regolata dall'avviso costituente la *lex specialis*, non modificabile in termini peggiorativi dalla norma sopravvenuta né disapplicabile;

è stato vanificato l'apporto partecipativo.

2.1. La Regione Campania si costituiva in giudizio per resistere al ricorso, deducendo l'infondatezza delle censure.

L'istanza cautelare veniva respinta con ordinanza del 21 novembre 2014, n. 1956.

2.2. Fissata l'udienza pubblica per la trattazione del ricorso nel merito, con memoria depositata il 3 gennaio 2019 la ricorrente ha insistito nelle conclusioni rassegnate, chiedendo che sia sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 153, della legge regionale della Campania 6 maggio 2013, n. 5.

3. Il Collegio ritiene di dover rimettere alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'art. 1, comma 153, della legge regionale della Campania 6 maggio 2013, n. 5, ravvisandone la rilevanza nel presente giudizio e la non manifesta infondatezza.

3.1. Occorre premettere che il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 («Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria») ha recato all'art. 11 («Piano casa») la previsione di un piano nazionale di edilizia abitativa.

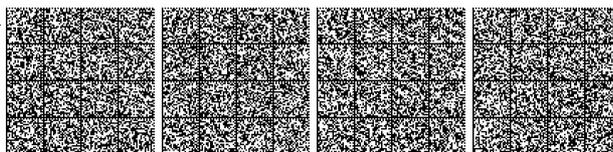
Per quanto di interesse in questa sede, va evidenziato che il comma 3 (con cui si prevedeva che: «Il Piano nazionale ha ad oggetto la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente o di costruzione di nuovi alloggi ...») è stato interamente sostituito in sede di conversione, mediante l'inversione delle espressioni adoperate e l'eliminazione della particella disgiuntiva, cosicché la disposizione risultante dalla conversione con legge 6 agosto 2008, n. 133 così recita: «Il piano nazionale di edilizia abitativa ha ad oggetto la costruzione di nuove abitazioni e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente»).

Giova altresì segnalare che la relazione al disegno di legge di iniziativa governativa, presentato alla Camera dei deputati al n. 1386 della XVI legislatura, dopo avere premesso che l'art. 11 «tende ad affrontare la questione abitativa che, soprattutto in ambito urbano, rappresenta un problema sociale ed economico prioritario che deve trovare soluzioni coerenti ed efficaci», espone che:

«Per fronteggiare una situazione di tale gravità la disposizione in esame prevede la realizzazione di un Piano nazionale di edilizia abitativa, realizzato con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinato a incrementare il patrimonio immobiliare ad uso abitativo per tutte le categorie sociali per le quali è impossibile accedere al libero mercato della locazione».

Tali riferimenti inducono a considerare evidente la scelta a favore di una programmazione nazionale tendente a favorire il soddisfacimento del diritto all'abitazione per le categorie di cittadini con minori mezzi economici, mediante la costruzione (anche, se non soprattutto) di nuove abitazioni.

Sulla base di tali previsioni di legge, con il menzionato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 luglio 2009 veniva approvato il Piano nazionale per l'edilizia abitativa e, nella Regione Campania, con il decreto dirigenziale n. 376 del 28 luglio 2010 veniva approvato l'avviso per la definizione del Programma regionale di edilizia residenziale sociale.



3.2. Nelle more dell'*iter* istruttorio, interveniva la legge regionale della Campania del 6 maggio 2013, n. 5, il cui art. 1, comma 153, ha così disposto:

«In attesa dell'adozione di una disciplina organica sul contenimento dell'uso del suolo in attuazione della legge 14 gennaio 2013, n. 10 (Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani), la concessione di nuovi contributi o agevolazioni in favore di soggetti attuatori legittimati dalle leggi in vigore per il recupero e la costruzione di alloggi nella Regione Campania è consentita solo per interventi di recupero edilizio e non per quelli di nuova edificazione. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa ricognizione degli interventi di nuova edificazione ammessi a contributo in esecuzione di bandi già pubblicati per i quali i lavori non sono iniziati nei termini previsti, o non sono proseguiti per impossibilità sopravvenuta derivante da causa non imputabile al soggetto attuatore, oppure per i quali comunque sussistono motivi di annullamento o di revoca del provvedimento di ammissione al contributo, la giunta regionale adotta la definitiva pronuncia di decadenza e le relative risorse sono destinate ad incremento del fondo regionale per l'edilizia pubblica».

Per effetto della normativa regionale sopravvenuta, è stata disposta l'archiviazione dei progetti di nuova edificazione presentati dalla cooperativa ricorrente.

In seguito, l'art. 1, comma 82, della legge regionale della Campania del 7 agosto 2014, n. 16 ha stabilito che:

«Dopo il comma 153 dell'art. 1 della legge regionale n. 5/2013, è inserito il seguente:

“153-bis. Ai procedimenti, avviati ai sensi del decreto del Ministero delle infrastrutture 26 marzo 2008, n. 31941 (Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile) ed ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 luglio 2009, n. 40251 (Piano nazionale di edilizia abitativa) finalizzati a finanziare attività di nuova edificazione, non si applica la disciplina di cui al comma 153 a condizione che gli stessi siano stati avviati anteriormente alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 5/2013, e si concludano, con la sottoscrizione delle convenzioni tra i soggetti attuatori e la Regione, nel termine inderogabile di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. Decorso tale termine i procedimenti non conclusi con la sottoscrizione della suddetta convenzione sono archiviati in via definitiva.”».

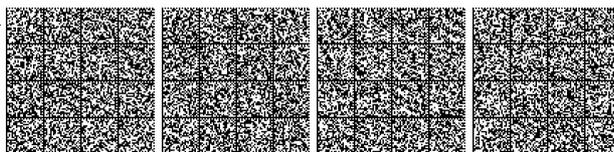
4. La questione di legittimità costituzionale della riportata norma di legge regionale è di sicura rilevanza nel presente giudizio, in quanto:

come detto, per effetto di essa è stata disposta l'archiviazione dei progetti di nuova edificazione presentati dalla cooperativa ricorrente;

in suo favore non opera la successiva disposizione di salvaguardia introdotta con l'art. 1, comma 82, della legge regionale n. 16 del 2014, poiché:

a) «in base al principio cardine del *tempus regit actum*, la legittimità di un atto amministrativo va scrutinata sulla base dei presupposti di fatto e di diritto esistenti al momento della emanazione dell'atto lesivo, salvo poi a verificare le ricadute sull'atto impugnato conseguenti al sopravvenuto venir meno di alcuno dei suoi presupposti di fatto (ad esempio, a seguito dell'annullamento di un atto presupposto, che determina la illegittimità in via derivata dell'atto consequenziale), ovvero di diritto rispetto alla disposizione applicata (modifica retroattiva della norma, mancata conversione in legge del decreto-legge, declaratoria di illegittimità costituzionale)» (sentenza di questa Sezione del 18 febbraio 2019, n. 919; *cf.*, altresì, Cons. Stato, sez. IV, 21 agosto 2012, n. 4583: «la legittimità di un provvedimento amministrativo si deve accertare con riferimento allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della sua emanazione, secondo il principio del “*tempus regit actum*”, con conseguente irrilevanza di provvedimenti successivi che non possono in alcun caso legittimare *ex post* precedenti atti amministrativi: infatti, come non è possibile, “validare” susseguentemente un'azione amministrativa che al momento in cui fu adottata si appalesava illegittima, egualmente non potrebbe discendere, dall'intervenuta *abrogatio legis* susseguente alla adozione dell'atto amministrativo impugnato, un giudizio di illegittimità del medesimo fondato sulla sopravvenienza normativa: e ciò ovviamente, fatte salve le ipotesi di eventuale espressa clausola di retroattività della legge (*cf.*: sul punto, ad es., Cons. Stato, Sez. VI, 3 settembre 2009, n. 5195). Tale principio di valenza generale non trova peraltro applicazione nel caso in cui la successione di leggi nel tempo dipenda dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge»);

b) l'applicabilità della norma sopravvenuta nel caso di specie è stata esclusa dal comportamento della Regione, che (sul piano legislativo) ha mantenuto in vigore il predetto comma 153 e (sul piano amministrativo) non ha inteso esercitare il potere di autotutela con riguardo agli impugnati provvedimenti, disattendendo la richiesta rivolta dalla ricorrente con istanza del 5 settembre 2014 (doc. 6 della sua produzione), di fatto impedendole di avvalersi della disposizione legislativa successivamente intervenuta e che avrebbe consentito la prosecuzione dell'*iter*;



c) alla norma dell'art. 1, comma 82, della legge regionale n. 16 del 2014 non può riconnettersi una portata interpretativa ed un'efficacia retroattiva, avuto riguardo al suo contenuto e mancando una manifestazione espressa in tal senso, palesandosi piuttosto il carattere innovativo e integrativo della precedente norma (che, fermo restando quanto disposto sul divieto di accordare i benefici per interventi di nuova edificazione, si limita a introdurre una deroga condizionata), di tal che essa opera per l'avvenire in base al canone generale dell'art. 11 delle preleggi, mentre «va riconosciuto carattere interpretativo alle norme che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo» (C. Cost. n. 73 del 2017);

per quanto sin qui detto, ne conseguirebbe il rigetto del ricorso, stante la portata precettiva della norma, la sua diretta applicabilità con riferimento ai progetti della Cooperativa ricorrente, la cui archiviazione mostrerebbe in tal caso un contenuto interamente vincolato, con infondatezza della censura di ordine procedimentale dedotta con il terzo motivo.

5. In quanto alla non manifesta infondatezza, ad avviso del Collegio è rinvenibile la violazione delle seguenti norme della Costituzione.

5.1. La norma censurata (il comma 153 dell'art. 1 della legge regionale n. 5/2013) appare illegittima con riferimento all'art. 3 della Costituzione, ponendo un'ingiustificata disuguaglianza tra situazioni comparabili e meritevoli dello stesso trattamento giuridico, facendo dipendere la possibilità di ottenere i benefici in questione dal mero dato cronologico dell'esame delle pratiche, escludendo le istanze esaminate per prime (oggetto di archiviazione, come nella specie), laddove quelle successivamente scrutinate hanno potuto giovare di quanto disposto con il successivo intervento legislativo regionale (il comma 153-*bis*).

5.2. L'art. 1, comma 153, della legge regionale della Campania 6 maggio 2013, n. 5 si mostra incoerente con il riparto di competenza legislativa.

Occorre muovere dalla sentenza della Corte costituzionale del 26 marzo 2010, n. 121 che, in sede di scrutinio della norma statale (art. 11 della legge n. 133 del 2008), ha precisato che «la materia dell'edilizia residenziale pubblica, non espressamente contemplata dall'art. 117 Cost., “si estende su tre livelli normativi”», ponendosi il secondo di essi (riguardante la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale e, in particolare, la previsione di un piano nazionale di edilizia abitativa) nella materia concorrente «governo del territorio», ai sensi del terzo comma dell'art. 117.

È stato quindi statuito che «lo Stato, con il suddetto piano, fissa i principi generali che devono presiedere alla programmazione nazionale ed a quelle regionali nel settore. Nello stabilire tali principi, lo Stato non fa che esercitare le proprie attribuzioni in una materia di competenza concorrente, come il “governo del territorio”. L'attuazione tecnico-amministrativa della norma oggetto di impugnazione è demandata allo Stato, per quanto attiene ai profili nazionali uniformi, con la conseguenza che la competenza amministrativa, limitatamente alle linee di programmazione di livello nazionale, deve essere riconosciuta, in applicazione del principio di sussidiarietà di cui al primo comma dell'art. 118 Cost., allo Stato medesimo. D'altra parte, questa Corte ha già precisato che «la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli non può essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale degli interventi, allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate» (sentenza n. 166 del 2008)» (C. Cost. cit., p. 6.1).

Avuto riguardo a ciò, si ritiene che la potestà legislativa esercitata nella specie dalla Regione Campania invada la fissazione a livello statale dei principi riguardanti l'edilizia residenziale pubblica e, in specie, la determinazione del contenuto del Piano nazionale di edilizia abitativa (che espressamente annovera nel suo oggetto la costruzione di nuove abitazioni), in violazione di quanto stabilito dall'art. 117, terzo comma, ultimo periodo, della Costituzione, a tenore del quale: «Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato».

Deve dunque escludersi che in materia il potere legislativo della Regione possa produrre esiti diversi rispetto alla programmazione nazionale, dovendo i compiti regionali rispettare, piuttosto, i vincoli specifici e i principi della legge nazionale (*cf.*: Corte costituzionale n. 347 del 1993, p. 6: «in tema di edilizia residenziale e abitativa pubblica o di edilizia cosiddetta sociale, alle regioni spettano ampi poteri amministrativi e legislativi, nei limiti del territorio o degli interessi regionali, in coordinamento con i programmi, i criteri e le disposizioni in sede nazionale»).

Pertanto la legislazione regionale può avere spazi per modulare la realizzazione di nuove abitazioni e il recupero dell'edilizia preesistente (fissando priorità, stabilendo preferenze, introducendo modalità di realizzazione degli interventi, ecc.), ma non può escludere del tutto la costruzione di nuove abitazioni che, in quanto formanti oggetto dell'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con la legge 6 agosto 2008, n. 133 (e delle disposizioni che ne derivano), debbono essere in qualche misura consentite nel territorio regionale campano e non possono essere del tutto obliterate, per il rilievo della legislazione statale e il vincolo promanante dalla legislazione statale che fissa un ineludibile principio di concorrenza delle nuove costruzioni con il recupero del patrimonio edilizio esistente, nella determinazione del contenuto del Programma regionale di edilizia residenziale sociale, attuativo dell'art. 8 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 luglio 2009 «Piano nazionale di edilizia abitativa».



6. Conclusivamente, va dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 153, della legge regionale della Campania 6 maggio 2013, n. 5, in relazione agli articoli 3 e 117 della Costituzione.

Pertanto, va sospeso il giudizio e ordinata la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, nonché la notifica della presente ordinanza alle parti in causa e al Presidente della giunta regionale della Campania e, altresì, la comunicazione al Presidente del Consiglio regionale.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale della Campania (Sezione Terza) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 153, della legge regionale della Campania 6 maggio 2013, n. 5, nei termini di cui motivazione.

Dispone per l'effetto la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con la prova delle avvenute notificazioni e comunicazioni.

Ordina che, a cura della segreteria del Tribunale amministrativo, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente della giunta regionale della Campania, nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale.

Così deciso in Napoli nelle Camere di consiglio del 5 febbraio e del 5 marzo 2019 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Donadono, Presidente;
Gianmario Palliggiano, consigliere;
Giuseppe Esposito, consigliere, estensore.

Il Presidente: DONADONO

L'estensore: ESPOSITO

19C00330

N. 207

Ordinanza dell'11 giugno 2019 del Tribunale regionale delle acque pubbliche di Venezia nel procedimento civile promosso da A2A S.p.a. contro Comune di Montebelluna

Energia - Concessioni di grandi derivazioni idroelettriche - Canone aggiuntivo unico - Trattenimento definitivo da parte dei Comuni delle somme versate dai concessionari antecedentemente alla sentenza n. 1 del 2008 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 15, comma 6-*quinquies*.

TRIBUNALE REGIONALE DELLE ACQUE PUBBLICHE

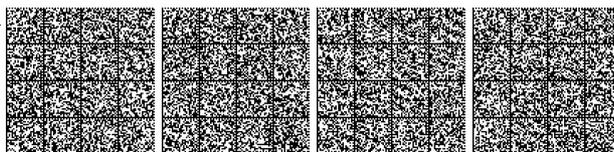
PRESSO LA CORTE D'APPELLO DI VENEZIA

Il Tribunale regionale delle acque pubbliche, composto dai seguenti magistrati:

dott. Domenico Tagliatela - Presidente;
dott. Dario Morsiani - giudice relatore est.;
dott. ing. Massimiliano Viali - giudice tecnico;

facendo seguito all'odierna sentenza non definitiva, ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento instaurato da: A2A S.p.a. (C.F. 11957540153), con l'avv. Fabio Todarello e l'avv. Federico Novelli, con domicilio eletto presso l'avv. Vittorio Fedato in S. Croce 269 a Venezia - parte ricorrente;

Contro Comune di Montebelluna (C.F. 81000690933), con l'avv. Gianna Di Danieli e domicilio eletto presso la cancelleria di questo Tribunale regionale - parte intimata;



FATTO

A2A S.p.a. (società che ha incorporato Edipower S.p.a.) è titolare di una concessione di grande derivazione d'acqua ad uso idroelettrico, esercitata nel Comune di Montereale Valcellina (PN). Per gli anni 2006 e del 2007 la concessionaria, in forza di quanto previsto dall'art. 1, comma 486, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ha versato al Comune di Montereale Valcellina, a titolo di «canone aggiuntivo unico», la somma complessiva di € 29.368,80.

Con missiva datata 22 gennaio 2016, pervenuta in data 25 gennaio 2016, Edipower S.p.a. ha chiesto al Comune di Montereale Valcellina la restituzione del suddetto importo a seguito della sentenza n. 1 del 18 gennaio 2008 della Corte costituzionale, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del citato art. 1 comma 486. Il comune ha negato la restituzione opponendo alla pretesa di Edipower quanto disposto dall'art. 15 comma 6-*quinquies* del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, norma che autorizza i comuni che hanno incassato le somme versate dai concessionari delle grandi derivazioni idroelettriche, antecedentemente alla citata sentenza della Corte costituzionale, a trattenere in via definitiva dette somme.

Svolgimento del processo.

Con ricorso notificato il 30 agosto 2018 A2A S.p.a. ha citato avanti questo Tribunale regionale il Comune di Montereale Valcellina per sentirlo condannare alla restituzione della somma di € 29.368,80, oltre agli interessi legali maturati dalla messa in mora, previa remissione degli atti alla Corte costituzionale rispetto all'art. 15 comma 6-*quinquies* del decreto-legge n. 78/2010. Il Comune di Montereale Valcellina si è costituito in giudizio eccependo l'intervenuta prescrizione del diritto alla restituzione dei canoni e contestando l'ammissibilità e fondatezza della questione di legittimità costituzionale.

In data odierna il Tribunale regionale ha pronunciato sentenza non definitiva con la quale ha respinto l'eccezione di prescrizione proposta da parte intimata e rimesso la causa sul ruolo.

Rilevanza della questione di legittimità costituzionale nel presente giudizio.

Il Comune di Montereale Valcellina ha eccepito l'avvenuto decorso del termine quinquennale di prescrizione previsto dall'art. 2948 n. 4 del codice civile per le somme che si pagano annualmente.

L'eccezione è stata rigettata con sentenza non definitiva.

Superata detta eccezione, risulta evidente la decisività, ai fini della definizione del giudizio, della norma di cui all'art. 15 comma 6-*quinquies* del decreto-legge n. 78/2010, invocata dall'intimato a giustificazione del rifiuto di restituire le somme incassate. L'applicazione di tale norma costituisce, infatti, l'unico e decisivo motivo di opposizione alla domanda della ricorrente.

Disposizione di legge viziata da illegittimità costituzionale.

Con il comma 485 dell'art. 1 della legge n. 266/2005 è stata disposta la proroga di dieci anni — in presenza di determinate condizioni — delle date di scadenza delle concessioni di derivazione idroelettrica in corso alla data di entrata in vigore della presente legge. Con il successivo comma 486 si è previsto l'obbligo in capo ai concessionari di versare entro il 28 febbraio per quattro anni, a decorrere dal 2006, un canone aggiuntivo unico, riferito all'intera durata della concessione, pari ad € 3.600.00 per MW di potenza nominale installata, stabilendo che gli introiti fossero ripartiti, in quote diverse, tra lo Stato e i comuni interessati.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 1/2008, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 485, 486, 487 e 488 della legge n. 266 del 2005. La norma di cui al comma 485 (e di conseguenza quelle previste dai tre commi successivi) è stata considerata lesiva delle competenze regionali, e quindi in contrasto con l'art. 117 comma 3 della Costituzione, in quanto norma statale di dettaglio, emanata in una materia di legislazione concorrente, cioè quella della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

In seguito è intervenuto il decreto-legge n. 78/2010, convertito con modifiche dalla legge 30 luglio 2010 n. 122, il quale, all'art. 15, ha disposto una nuova proroga delle concessioni per cinque anni (comma 6-*ter*, lettera *b*) e ha statuito che le somme incassate dai comuni e dallo Stato, versate dai concessionari antecedentemente alla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2008, fossero definitivamente trattenute dagli stessi comuni e dallo Stato (comma 6-*quinquies*).

Nuovamente si è pronunciata la Corte costituzionale. Investita dalle Regioni Liguria e Emilia Romagna della questione di legittimità costituzionale in ordine ai commi 6-*ter*, lettere *d* e *d*, e 6-*quater* dell'art. 15 citato, la Corte ha dichiarato, con la sentenza n. 205 del 13 luglio 2011, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale del comma 6-*ter*, lettera *b*, dell'art. 15, recante la proroga delle concessioni.

La successiva legge 28 dicembre 2015, n. 208, al comma 671 dell'art. 1, preso atto delle sentenze della Corte costituzionale n. 1/2008 e n. 205/2011, ha soppresso la disposizione (compresa nel comma 6-*quinquies* del citato art. 15, rispetto al quale la Corte costituzionale non era stata investita di una questione di costituzionalità) che autorizzava lo Stato a trattenere i canoni aggiuntivi unici ricevuti prima della sentenza n. 1/2008, lasciando in vigore, tuttavia, la disposizione che autorizza i comuni a trattenere le somme ad essi destinate.



La Corte costituzionale — cui il Tribunale regionale delle acque pubbliche presso la Corte d'appello di Milano, con ordinanza 14 marzo 2016, aveva rimesso la questione di legittimità costituzionale in ordine alla norma di cui all'art. 15, comma 6-*quinquies* del decreto-legge n. 78/2010 — ha dichiarato, con ordinanza n. 88 del 26 aprile 2017, la manifesta inammissibilità della questione in quanto il giudice rimettente, nella ricostruzione del quadro normativo di riferimento, non ha considerato la modifica operata con l'art. 1 comma 671 della legge n. 208/2015. Il procedimento svoltosi avanti il Tribunale regionale delle acque pubbliche presso la Corte d'appello di Milano, nell'ambito del quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale, era stato intentato da Edipower S.p.a. avverso i Ministeri dello sviluppo economico e dell'economia e delle finanze e avverso le Agenzie del demanio e delle entrate.

Nel presente giudizio, introdotto dalla stessa società avverso uno dei comuni che ha trattenuto le somme incassate avvalendosi della norma citata, parte ricorrente sollecita il Tribunale a sollevare questione di legittimità costituzionale, con riguardo all'art. 15 comma 6-*quinquies* del decreto-legge n. 78/2010, ritenendo che la norma, anche nel testo risultante dopo le modifiche intervenute nel 2015 e con riguardo alla frazione dei contributi versati che è trattenuta dai comuni, confligga con diverse norme costituzionali.

Disposizioni della Costituzione che si assumono violate. Profili di illegittimità della norma. Non manifesta infondatezza.

Ritiene questo Tribunale regionale delle acque pubbliche che la norma in discorso sia in contrasto con le norme della Costituzione di seguito indicate.

1) Violazione dell'art. 136 della Costituzione.

In forza di quanto previsto dall'art. 136 della Costituzione e dall'art. 30 comma 3, legge 11 marzo 1953, n. 87, le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione. Le sentenze di accoglimento della Corte costituzionale, pertanto, hanno efficacia retroattiva, avendo l'effetto di annullare le norme dichiarate illegittime. Da ciò deriva il diritto dei soggetti che hanno corrisposto importi dovuti in forza di norme successivamente riconosciute illegittime, come nel caso dei canoni aggiuntivi di cui si tratta nel presente giudizio, a ripetere quanto pagato. L'unico limite a tale effetto retroattivo è costituito dalle situazioni consolidate per essersi il relativo rapporto definitivamente esaurito, in virtù di un giudicato formatosi o del decorso di termini prescizionali o decadenziali previsti dalla legge.

È stato da tempo chiarito che il divieto disposto dall'art. 136 della Costituzione opera *erga omnes*, anche nei confronti del legislatore. Tale norma costituzionale viene quindi violata ove una nuova disposizione di legge disponga che una norma dichiarata illegittima conservi la sua efficacia. Ciò, non solo ove una simile disposizione è espressamente contenuta in una norma ordinaria, ma altresì quando una legge, «per il modo in cui provvede a regolare le fattispecie verificatesi prima della sua entrata in vigore, persegue e raggiunge, anche se indirettamente, lo stesso risultato» (Corte costituzionale n. 88 del 1966). L'art. 136 della Costituzione impone, invero, al legislatore di «accettare la immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima» (Corte costituzionale n. 83 del 1963 e n. 223 del 1983) e non consente che, attraverso una norma emanata dopo la pronuncia di incostituzionalità, vengano «salvati» gli effetti di una disposizione che, in ragione della dichiarazione di illegittimità costituzionale, non è in grado di produrne (Corte costituzionale n. 169 del 2015), così facendo in modo che i fatti avvenuti prima della declaratoria di incostituzionalità siano valutati come se tale declaratoria non fosse intervenuta.

La disposizione di cui all'art. 15 comma 6-*quinquies* del decreto-legge n. 78/2010, nel prevedere che i comuni non restituiscano ai concessionari i canoni aggiuntivi incassati in virtù di una norma dichiarata incostituzionale, pare costituire una violazione dell'art. 136 della Costituzione, interpretato nel senso sopra chiarito. Gli effetti che la norma incostituzionale ha prodotto, anche se per un arco di tempo inferiore al previsto, vengono infatti fatti salvi, con il risultato di privare di efficacia, con riguardo alle annualità versate prima del 2008, la sentenza n. 1 del 2008 della Corte costituzionale.

2) Violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Sotto un diverso profilo la norma censurata appare, nel testo che risulta a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 205/2011, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, per violazione del criterio di ragionevolezza. I commi 485-486 dell'art. 2 della legge n. 266/2005, ponevano a carico dei concessionari l'obbligo di versare un canone aggiuntivo quale contropartita per la proroga della scadenza delle concessioni, giustificata in relazione alla necessità di completare il processo di «liberalizzazione e integrazione europea del mercato interno dell'energia elettrica». L'art. 15 del decreto-legge n. 78/2010 ripropone il medesimo schema: dispone una nuova proroga delle concessioni (questa volta giustificata dall'esigenza di consentire il rispetto del termine per l'indizione delle gare e garantire un equo indennizzo agli operatori economici per gli investimenti effettuati ai sensi dell'art. 1, comma 485, della legge n. 266/2005) e al contempo prevede l'irripetibilità dei canoni versati per le annualità 2006 e 2007.



La proroga disposta dal decreto-legge n. 78/2010 è stata dichiarata incostituzionale con sentenza n. 205/2011 della Corte costituzionale. Viene meno, quindi, il rapporto di «corrispettività» tra il prolungamento della concessione e l'imposizione di un onere economico (pur sotto la forma della confisca del credito conseguente alla pronuncia del 2008 della Corte costituzionale). Ne deriva l'irragionevolezza della disposizione.

Né può affermarsi, come sostiene parte intimata, che la norma si giustificerebbe comunque per il fatto che i concessionari hanno in ogni caso goduto della proroga fino all'intervento della Corte costituzionale. Ciò, infatti, potrebbe valere, al più, per i concessionari che hanno effettivamente beneficiato della proroga concessa con la legge n. 266/2005. Tuttavia l'imposizione del canone aggiuntivo ha avuto effetto, a decorrere dal 2006, con riguardo a tutti i titolari di concessioni in essere alla data di entrata in vigore della legge, compresi quelli, come la ricorrente, la cui concessione non sarebbe comunque ancora giunta alla sua prevista scadenza temporale prima del 2008. Di fatto, quindi, A2A S.p.a. (e con essa tutti i concessionari che si trovano nelle medesime condizioni) non ha beneficiato in alcun modo della temporanea applicazione della disposizione che prevedeva il prolungamento delle concessioni, né, dato il duplice intervento della Corte costituzionale, ne beneficerà quando le concessioni scadranno.

La norma impugnata, pertanto, appare priva di ragionevolezza e, in tal senso, contraria all'art. 3 della Costituzione.

Per le ragioni suesposte la questione di legittimità costituzionale posta da parte ricorrente non appare manifestamente infondata e merita di essere rimessa alla valutazione della Corte costituzionale. A ciò consegue, come previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la sospensione del giudizio in corso.

P.Q.M.

Il Tribunale regionale delle acque pubbliche,

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

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 15 comma 6-quinquies del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il processo;

Manda alla cancelleria per la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, nonché per la notificazione alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

Dispone che, assieme agli atti del processo, sia trasmessa alla Corte costituzionale anche l'attestazione delle notificazioni e comunicazioni suindicate.

Venezia, 6 giugno 2019

Il Presidente: TAGLIALATELA

19C00331

MARIA CASOLA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-047) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



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

€ 9,00

