

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 164° - Numero 52

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

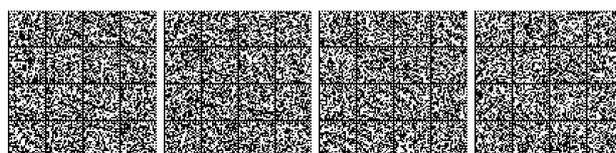
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 27 dicembre 2023

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

(Le pronunce della Corte pubblicate in versione anonimizzata sono conformi, nel testo, a quelle originali)

N. 222. Sentenza 8 novembre - 21 dicembre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - In genere - Consulenza tecnica in via preventiva ai fini della composizione della lite - Oggetto della consulenza - Accertamento e determinazione dei crediti derivanti da contratto o fatto illecito - Estensione a ogni altro atto o fatto idoneo a produrli in conformità dell'ordinamento giuridico - Esclusione - Violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza e del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale parziale.

– Codice di procedura civile, art. 696-bis.

– Costituzione, artt. 3 e 24. Pag. 1

N. 223. Sentenza 22 novembre - 22 dicembre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Istruzione - Ridefinizione dei contingenti organici di dirigenti scolastici e direttori dei servizi generali e amministrativi - Risparmi conseguenti - Criteri di utilizzo - Individuazione tramite decreto interministeriale, senza previa intesa della Conferenza unificata - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale in parte qua.

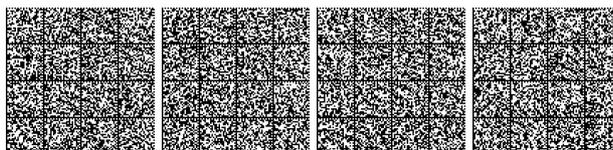
Istruzione - Ridefinizione dei contingenti organici di dirigenti scolastici e direttori dei servizi generali e amministrativi - Criteri - Individuazione diretta dei relativi parametri, senza consentire alle regioni di introdurre di ulteriori - Ricorso delle Regioni Toscana e Puglia - Lamentata violazione del diritto all'istruzione, della competenza concorrente in materia di istruzione, nonché dei principi di eguaglianza formale e sostanziale, di buon andamento e di sussidiarietà - Non fondatezza delle questioni.

Istruzione - Ridefinizione dei contingenti organici di dirigenti scolastici e direttori dei servizi generali e amministrativi - Necessità di un'intesa in sede di Conferenza unificata entro un termine perentorio - Potere sostitutivo dello Stato in mancanza di intesa - Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Puglia - Lamentata violazione del diritto all'istruzione, della competenza concorrente in materia di istruzione, nonché dei principi di eguaglianza formale e sostanziale, di buon andamento, sussidiarietà e leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Istruzione - Ridefinizione dei contingenti organici di dirigenti scolastici e direttori dei servizi generali e amministrativi - Criteri, strumenti, competenze e obiettivi - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione della competenza concorrente in materia di istruzione, nonché del principio di sussidiarietà e autonomia finanziaria - Non fondatezza delle questioni.

Istruzione - Ridefinizione dei contingenti organici di dirigenti scolastici e direttori dei servizi generali e amministrativi - Criteri - Correlazione con l'andamento demografico - Effetti previsti - Riduzione graduale del numero delle istituzioni scolastiche - Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna, Puglia e Toscana - Lamentata violazione del diritto all'istruzione, della competenza concorrente in materia di istruzione, nonché dei principi di eguaglianza e buon andamento - Non fondatezza delle questioni.

Istruzione - Ridefinizione dei contingenti organici di dirigenti scolastici e direttori dei servizi generali e amministrativi - Criteri - Correlazione con l'andamento demografico - Effetti previsti - Riduzione graduale del numero delle istituzioni scolastiche - Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna, Puglia e Toscana - Lamentata violazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.



Istruzione - Ripartizione del contingente organico dei dirigenti scolastici - Rinvio a decreto interministeriale, anziché a regolamento regionale - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione della competenza regolamentare regionale - Non fondatezza della questione.

Istruzione - Risparmi ricavati dalla riduzione della spesa scolastica - Conseguente istituzione di fondi in ambiti di competenza regionale - Ricorso della Regione Emilia Romagna - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione - *Ius superveniens* di carattere satisfattivo - Cessata materia del contendere.

Istruzione - Risparmi ricavati dalla riduzione della spesa scolastica - Conseguente istituzione di fondo finalizzato alla valorizzazione del personale scolastico senza previa intesa - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione, delle competenze regionali legislative e amministrative in materia di istruzione, nonché dell'autonomia finanziaria regionale - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi 557, 558, terzo periodo, 560, secondo periodo, e 561, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 3, primo e secondo comma, 5, 34, primo e secondo comma, 97, secondo comma, 117, primo, terzo e sesto comma, 118, primo e secondo comma, 119 e 120. . . .

Pag. 10

N. 224. Sentenza 22 novembre - 22 dicembre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Riequilibrio della finanza pubblica - Enti locali in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale - Utilizzo del fondo di rotazione - Possibile uso quale risorsa di copertura, con conseguente pagamento dei debiti fuori bilancio e recupero del disavanzo - Necessità di vincolarne l'utilizzo solo a titolo di cassa - Omessa previsione - Violazione dei principi del ricorso all'indebitamento solo per spese di investimento, dell'equilibrio di bilancio e dell'obbligo di copertura della spesa - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Bilancio e contabilità pubblica - Riequilibrio della finanza pubblica - Enti locali in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale - Utilizzo del fondo di rotazione - Contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità - Garanzia di un'idonea iscrizione, nel fondo anticipazione di liquidità, di una somma di importo pari alle anticipazioni incassate nell'esercizio e non restituite, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata - Omessa previsione - Violazione dei principi del ricorso all'indebitamento solo per spese di investimento, dell'equilibrio di bilancio e dell'obbligo di copertura della spesa - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Bilancio e contabilità pubblica - Riequilibrio della finanza pubblica - Utilizzo e contabilizzazione delle risorse del fondo di rotazione, come incrementato per il 2020 - Denunciata violazione dei principi del ricorso all'indebitamento solo per spese di investimento, dell'equilibrio di bilancio e dell'obbligo di copertura della spesa - Inammissibilità della questione.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 43, commi 1 e 2; decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, art. 53, comma 4.
- Costituzione, artt. 81, terzo e sesto comma, 97, primo comma e 119, primo e settimo comma.

Pag. 33



N. 225. Sentenza 5 - 22 dicembre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Competenza e giurisdizione - Disposizioni sulla composizione collegiale o monocratica del tribunale - Inosservanza - Possibilità di eccepire o rilevare per la prima volta l'inosservanza entro il termine per l'esame delle questioni preliminari al dibattimento (art. 491 cod. proc. pen.), anziché, a pena di decadenza, prima della conclusione dell'udienza preliminare, laddove essa sia prevista - Divieto - Denunciata irragionevolezza, violazione dei principi di effettività del diritto di difesa, del giusto processo e di quello, tutelato anche in via convenzionale, del contraddittorio - Non fondatezza delle questioni.

- Codice di procedura penale, art. 33-*quinquies*.
- Costituzione, artt. 3, 24, 101, secondo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 3.

Pag. 43

N. 226. Ordinanza 21 - 22 dicembre 2023

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

Pronunce della Corte costituzionale - Errore materiale nella sentenza n. 209 del 2023 - Correzione.

Pag. 52

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 32. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 dicembre 2023 (della Regione Veneto)

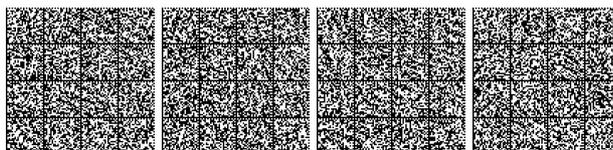
Trasporto – Trasporto pubblico locale - Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario (cosiddetto Fondo TPL) – Criteri di riparto – Modifiche all'art. 27 del decreto-legge n. 50 del 2017, come convertito – Previsione che per la quota pari al 50 per cento del Fondo, che viene ripartita sulla base dei costi standard, si tiene conto del complesso dei servizi di trasporto pubblico locale eserciti sul territorio di ciascuna regione risultanti dalla banca dati dell'Osservatorio di cui all'art. 1, comma 300, della legge n. 244 del 2007 – Previsione che, limitatamente agli anni 2023 e 2024, al riparto del Fondo si provvede, per una quota pari a euro 4.873.335.361,50, secondo le percentuali utilizzate per l'anno 2020 – Previsione che nelle more dell'adozione del decreto ministeriale, che deve definire gli indicatori per determinare i livelli adeguati di servizio e le loro modalità di applicazione, si provvede alla ripartizione integrale del Fondo tenendo conto del criterio dei costi standard.

- Decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136, art. 17, comma 1.

Pag. 54

N. 33. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 dicembre 2023 (della Regione Piemonte)

Trasporto – Trasporto pubblico locale - Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario (cosiddetto Fondo TPL) – Criteri di riparto – Modifiche all'art. 27 del decreto-legge n. 50 del 2017, come convertito – Previsione che per la quota pari al 50 per cento del Fondo, che viene ripartita sulla base dei costi standard, si tiene conto del complesso dei servizi di trasporto pubblico locale eserciti sul territorio di ciascuna regione risultanti dalla banca dati dell'Osservatorio di cui art. 1, comma 300, della legge n. 244 del 2007 – Previsione che, limitatamente agli anni 2023 e 2024, al



riparto del Fondo si provvede, per una quota pari a euro 4.873.335.361,50, secondo le percentuali utilizzate per l'anno 2020 – Previsione che nelle more dell'adozione del decreto ministeriale, che deve definire gli indicatori per determinare i livelli adeguati di servizio e le loro modalità di applicazione, si provvede alla ripartizione integrale del Fondo tenendo conto del criterio dei costi standard.

- Decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136, art. 17, comma 1. Pag. 63

N. 160. Ordinanza del Tribunale di Cagliari del 30 ottobre 2023

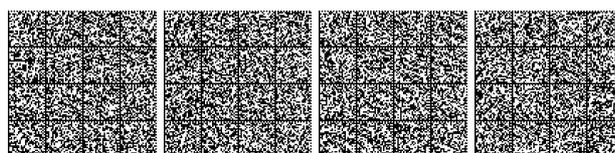
Impiego pubblico – Trattamento economico – Personale dei servizi amministrativi del comparto scuola – Assistenti amministrativi incaricati di svolgere mansioni superiori, per l'intero anno scolastico, per la copertura di posti vacanti o disponibili di direttore dei servizi generali e amministrativi – Criterio di determinazione del compenso stabilito in misura pari alla differenza tra il trattamento previsto per il direttore dei servizi generali e amministrativi al livello iniziale della progressione economica e quello complessivamente in godimento dall'assistente amministrativo incaricato.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)”), art. 1, commi 44 e 45. Pag. 71

N. 161. Ordinanza del Tribunale di Roma del 25 ottobre 2023

Previdenza – Pensioni – Sistema di calcolo dei trattamenti pensionistici obbligatori e requisiti di accesso – Periodo oggetto di riscatto del corso di studi universitari – Disciplina che non prevede il diritto del pensionato alla relativa neutralizzazione, allorché i diciotto anni di contribuzione al 31 dicembre 1995, con conseguente liquidazione del trattamento pensionistico con il sistema retributivo, siano stati raggiunti solo per effetto di tale riscatto e qualora dall'applicazione del medesimo sistema, in luogo del sistema misto, che opererebbe in assenza del riscatto, derivi un depauperamento del trattamento pensionistico.

- Legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), art. 1, comma 13, in combinato disposto con l'art. 1, comma 707, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”). Pag. 77



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 222

Sentenza 8 novembre - 21 dicembre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - In genere - Consulenza tecnica in via preventiva ai fini della composizione della lite - Oggetto della consulenza - Accertamento e determinazione dei crediti derivanti da contratto o fatto illecito - Estensione a ogni altro atto o fatto idoneo a produrli in conformità dell'ordinamento giuridico - Esclusione - Violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza e del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale parziale.

- Codice di procedura civile, art. 696-*bis*.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 696-*bis*, primo comma, primo periodo, del codice di procedura civile, promosso dal Tribunale ordinario di Bari, sezione seconda civile, in composizione monocratica, nel procedimento vertente tra C. F. e F. T. ed altri, con ordinanza del 16 marzo 2021, iscritta al n. 15 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2023.

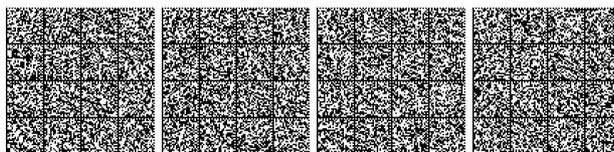
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio dell'8 novembre 2023 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 novembre 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 16 marzo 2021, iscritta al n. 15 del registro ordinanze 2023, il Tribunale ordinario di Bari, sezione seconda civile, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 696-*bis*, primo comma, primo periodo, del codice di procedura civile, «nella parte in cui non prevede che l'espletamento della consulenza tecnica in via preventiva possa essere richiesto ai fini dell'accertamento e della determinazione dei crediti derivanti dalla mancata o inesatta esecuzione, oltre che di obbligazioni contrattuali o da fatto illecito, di obbligazioni derivanti da ogni altro atto o fatto idoneo a produrle in conformità dell'ordinamento giuridico».



1.1.- Il giudice rimettente espone di essere chiamato a decidere il ricorso proposto, ex art. 696-*bis*, da C. F., la quale, premesso di avere acquistato un immobile nell'ambito di una procedura esecutiva promossa in danno di F. T., P. T., M.L. T. e A. T., di avere sostenuto spese per ristrutturarlo e di avere poi scoperto che, per un errore nella immissione nel possesso del bene, le opere edilizie avevano interessato non l'unità immobiliare aggiudicatale, ma un'altra, ad essa adiacente, in proprietà degli stessi esecutati, ha chiesto disporsi una consulenza tecnica preventiva ai fini della quantificazione dell'indennizzo dovuto da questi ultimi a titolo di ingiustificato arricchimento.

Il giudice *a quo* riferisce che i resistenti, nel costituirsi in giudizio, hanno eccepito l'inammissibilità del ricorso, sul rilievo che il credito indennitario dedotto a fondamento della domanda non rientra nell'ambito applicativo della consulenza tecnica preventiva finalizzata alla composizione della lite.

Osserva, quindi, il rimettente che tale eccezione sarebbe destinata all'accoglimento, posto che, effettivamente, il diritto all'indennizzo per arricchimento senza causa non è riconducibile né all'inadempimento di una obbligazione contrattuale, né ad un fatto illecito, ma è correlato ad una obbligazione «d'altro genere, derivata da un fatto determinato, selezionato dalla legge come idoneo a produrla, secondo la previsione classificatoria generale delle fonti delle obbligazioni di cui all'art. 1173 c.c.».

1.2.- Ciò posto, il giudice *a quo* ritiene, tuttavia, che l'art. 696-*bis*, primo comma, primo periodo, cod. proc. civ. «nella parte in cui non prevede che l'espletamento della consulenza tecnica in via preventiva possa essere richiesto ai fini dell'accertamento e della determinazione dei crediti derivanti dalla mancata o inesatta esecuzione (anche) di obbligazioni derivanti da ogni altro atto o fatto idoneo a produrle in conformità dell'ordinamento giuridico», contrasti con gli artt. 3 e 24 Cost.

1.2.1.- Sarebbe, anzitutto, da escludere la possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata, ostandovi il tenore letterale della disposizione in scrutinio, la quale, nell'individuare le ipotesi nelle quali è ammesso il ricorso alla consulenza tecnica preventiva a fini conciliativi, fra i tre generi di obbligazioni indicati dall'art. 1173 del codice civile, seleziona quelle da contratto e da fatto illecito, così escludendo inequivocabilmente quelle derivanti da «ogni altro atto o fatto idoneo a produrle in conformità dell'ordinamento giuridico».

Né indicazioni utili ad una diversa interpretazione potrebbero trarsi dalla giurisprudenza di legittimità o dagli orientamenti dei giudici di merito, non registrandosi ancora pronunce che abbiano indagato la *ratio* di una siffatta esclusione o che abbiano valutato la possibilità di estendere l'ambito dell'art. 696-*bis* cod. proc. civ. alle «obbligazioni del c.d. terzo genere per via di un'operazione ermeneutica lato sensu non testuale sulla disposizione codicistica scrutinata».

Osserva, ancora, il giudice *a quo* che la formulazione della disposizione censurata riproduce puntualmente «una fondamentale classificazione normativa civilistica (art. 1173 cod. civ.)», così che la sua applicazione estensiva si tradurrebbe in una non consentita integrazione, ad opera del giudice, di una omissione legislativa, alla quale può avviarsi soltanto «percorrendo la via maestra» del sindacato di legittimità costituzionale.

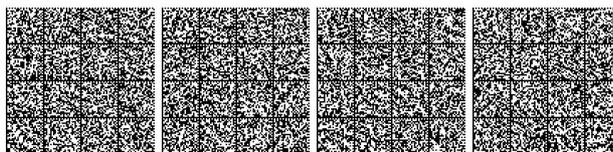
Il ricorso al «criterio principe» di interpretazione della legge, dettato dall'art. 12 delle Preleggi, impedirebbe, in definitiva, una lettura diversa da quella «fatta palese dal significato proprio delle parole secondo la loro connessione».

1.3.- Ciò premesso, il rimettente assume che la soluzione del dubbio di legittimità costituzionale sollevato sia rilevante nel procedimento pendente innanzi a sé, dipendendo da essa l'ammissibilità della domanda proposta.

1.4.- In punto di non manifesta infondatezza, nell'ordinanza di remissione si rileva che la consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite viene configurata dall'art. 696-*bis* c.p.c. principalmente come strumento alternativo per la risoluzione delle controversie, la cui finalità deflattiva si realizza attraverso la possibilità di una soluzione conciliativa prima che sia dato corso al giudizio di merito, mediante la formazione di un processo verbale cui è conferita dal giudice l'efficacia esecutiva.

Il rimettente ricorda, altresì, che l'istituto in scrutinio persegue, sia pure soltanto eventualmente, la finalità di anticipazione dell'attività istruttoria del processo di cognizione, potendo la relazione del consulente tecnico, elaborata all'esito del procedimento ex art. 696-*bis* cod. proc. civ., essere acquisita nel successivo giudizio di merito, a richiesta della parte interessata.

La consulenza tecnica preventiva a fini conciliativi, aggiunge il giudice *a quo*, si iscrive nella più generale tendenza legislativa, registratasi nell'ultimo ventennio, «a proporre con differenti schemi procedurali, interni o esterni al processo, varie forme di composizione stragiudiziale delle liti, generali o settoriali, obbligatorie o facoltative, che, anche in funzione del doveroso allineamento con il diritto dell'Unione Europea, risultano tutte in qualche misura complementari rispetto al diritto di adire il giudice per ottenere la definizione giudiziale della controversia, ancorché non sostitutive né impeditive dell'esercizio di detto diritto fondamentale».



Al pari degli altri istituti di definizione alternativa delle liti, la consulenza ex art. 696-*bis* cod. proc. civ. risponderebbe ad «interessi generali e di sistema», in quanto, da un lato, sarebbe volta a contenere il contenzioso civile, nella prospettiva del buon funzionamento della giustizia, e, dall'altro, mirerebbe ad assicurare che le pretese creditorie - specie quelle «in origine non supportate da evidenze probatorie qualificate e connotate da margini di controvertibilità, soprattutto fattuale» - possano, sotto la guida dell'ausiliario del giudice, pervenire ad un soddisfacimento «più agile e rapido di quello conseguibile attraverso il processo».

Tuttavia - osserva il rimettente - alla stregua dell'attuale formulazione, l'art. 696-*bis* cod. proc. civ. riserva la consulenza tecnica preventiva alle sole controversie riguardanti l'accertamento e la determinazione dei crediti derivanti dalla mancata o inesatta esecuzione di obbligazioni ex contractu ed ex delicto, così escludendo la terza fonte delle obbligazioni che l'art. 1173 cod. civ. individua, in via residuale, in ogni altro atto o fatto idoneo a produrle in conformità dell'ordinamento giuridico.

Il giudice *a quo* sottolinea che di tale ultima categoria, nella quale trovano collocazione le figure negoziali tipizzate dallo stesso cod. civ. agli artt. 1987 e seguenti, si è avvalsa la giurisprudenza per inquadrare «situazioni atipiche [...] generatrici di pretese creditorie non inscrivibili nelle due categorie principali, ma aventi comunque fondamento nella legge, intesa come l'insieme dei principi e dei criteri desumibili dall'ordinamento considerato nella sua interezza, complessità ed evoluzione» (viene citata la sentenza della Corte di cassazione, sezione seconda civile, 16 dicembre 2015, n. 25292).

Aggiunge il rimettente che, poiché i crediti esclusi dalla norma censurata sono, al pari di quelli derivanti da contratto e da fatto illecito, coesenziali alla realizzazione del sistema dei diritti, «risulta arduo individuare quale sia la *ratio ad excludendum*» alla base della scelta del legislatore di non prevedere che, anche per l'accertamento e la determinazione di crediti derivanti da altri atti o fatti idonei, possa farsi ricorso alla consulenza ex art. 696-*bis* cod. proc. civ.

La disposizione censurata sarebbe irragionevolmente omissiva, in quanto determinerebbe «un'incoerenza interna dell'istituto», in contrasto con l'art. 3 Cost.

La previsione in scrutinio realizzerebbe, altresì, una disparità di trattamento tra i titolari di posizioni sostanziali di eguale natura (diritti di obbligazione), il cui tratto differenziale, da individuarsi nella fonte, non solo risulterebbe più marcato tra le due categorie di obbligazioni ammesse di quanto non lo sia tra ciascuna di esse e la categoria esclusa, ma si atterrebbe «in modo del tutto neutro per la funzionalità e l'utilità dello strumento processuale ex art. 696-*bis* c.p.c.». Ai fini della composizione stragiudiziale della lite attraverso il consulente tecnico nominato dal giudice, non sarebbero, infatti, ravvisabili differenze tra una pretesa di indennizzo per ingiustificato arricchimento, come quella generata dalla esecuzione di miglioramenti sulla cosa altrui, e una richiesta di garanzia rivolta dal committente all'appaltatore per i vizi dell'opera o il risarcimento preteso dal proprietario per i danni subiti dal proprio immobile a causa della negligente custodia di quello confinante.

Il rimettente ricorda che la discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali incontra il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà, ed evidenzia come manifestamente irragionevole si riveli la scelta legislativa di non includere tra le posizioni sostanziali legittimanti la proposizione del ricorso ex art. 696-*bis* cod. proc. civ. quella di chi vanta un credito non derivante dal contratto o dal fatto illecito, ma da una fattispecie inscrivibile nella terza categoria di fonti delle obbligazioni contemplata dall'art. 1173 cod. civ.

Da ultimo, l'ingiustificata restrizione dell'ambito applicativo della consulenza tecnica preventiva inciderebbe negativamente sulla pienezza del potere di agire in giudizio dei titolari dei diritti esclusi, i quali resterebbero privi «di uno strumento alternativo all'ordinaria tutela giurisdizionale nonché ad essa eventualmente preordinato», così ponendosi in contrasto con l'art. 24 Cost.

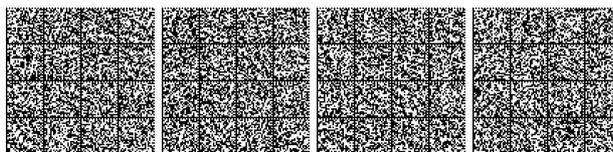
2.- Nel giudizio innanzi a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la inammissibilità e comunque per la non fondatezza delle questioni sollevate.

2.1.- L'interveniente ricorda, anzitutto, che il legislatore gode di ampia discrezionalità nell'individuare, tra i diritti di credito nascenti dalle fonti individuate dall'art. 1173 cod. civ., quali siano meritevoli di essere tutelati attraverso strumenti di risoluzione concordata delle liti.

Non sarebbe, pertanto, irragionevole la scelta di limitare la speciale procedura conciliativa in esame alle controversie riguardanti le due categorie di obbligazioni «fondamentali».

2.1.1.- Sarebbe, inoltre, insussistente la dedotta violazione dell'art. 24 Cost., la quale postula «una valutazione in termini di irragionevolezza della operata distinzione».

L'eguaglianza della disciplina legislativa - osserva l'interveniente - presuppone una parità di condizioni, non essendo consentito regolare allo stesso modo situazioni di interesse che presentino, come nel caso di specie, «differente rilevanza».



Infine, la difesa statale rileva che il provvedimento che accoglie o respinge il ricorso ex art. 696-*bis* cod. proc. civ. non contiene alcun giudizio in merito ai fatti controversi e, quindi, non pregiudica il diritto alla prova, né la possibilità di conciliazione (è citata l'ordinanza della Corte di cassazione, sezione sesta civile, 21 maggio 2018, n. 12386).

2.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, inoltre, depositato una memoria illustrativa, con la quale ha confermato le conclusioni assunte e ribadito le argomentazioni svolte nell'atto di intervento a confutazione delle censure del rimettente.

In particolare, richiamando la sentenza n. 87 del 2021 di questa Corte, ha rimarcato come la consulenza tecnica preventiva sia finalizzata non solo alla definizione della controversia in via conciliativa, ma anche alla anticipazione di un segmento istruttorio fondamentale per la risoluzione di cause caratterizzate da questioni soprattutto di carattere tecnico.

Non sarebbe, pertanto, irragionevole la limitazione di tale mezzo istruttorio a crediti «accertabili e determinabili», come quelli di natura risarcitoria o restitutoria derivanti dalle obbligazioni contrattuali o da fatto illecito.

Per converso, il rimedio ex art. 696-*bis* cod. proc. civ. non sarebbe invocabile nelle controversie in cui la domanda sia volta ad ottenere il solo adempimento dell'obbligazione contrattuale di cui sia controversa l'entità, o la soddisfazione di crediti indennitari o restitutori non connessi all'adempimento, come nella fattispecie ex art. 2041 cod. civ.

Ad avviso dell'interveniente, nel caso di specie l'accertamento richiesto dalla ricorrente nel giudizio principale involge «molteplici fatti (anche delle condizioni sociali e patrimoniali delle parti) che non si conciliano con la finalità dell'istituto» in esame e può richiedere una valutazione, anche d'ufficio, di carattere equitativo, ai sensi dell'art. 1226 cod. civ.

Da ultimo, l'Avvocatura generale dello Stato ha sottolineato che la limitazione stabilita dalla previsione censurata si giustifica anche in ragione del «notevole dispendio di energia processuale» che l'intervento anticipato del giudice a fini meramente conciliativi comporta e la conseguente inopportunità di una estensione del rimedio ex art. 696-*bis* cod. proc. civ. al di fuori dell'ambito delle azioni risarcitorie in cui «si instaura con più frequenza il contenzioso».

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Bari, sezione seconda civile, in composizione monocratica, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 696-*bis*, primo comma, primo periodo, cod. proc. civ., «nella parte in cui non prevede che l'espletamento della consulenza tecnica in via preventiva possa essere richiesto ai fini dell'accertamento e della determinazione dei crediti derivanti dalla mancata o inesatta esecuzione, oltre che di obbligazioni contrattuali o da fatto illecito, di obbligazioni derivanti da ogni altro atto o fatto idoneo a produrle in conformità dell'ordinamento giuridico».

1.1.- Ad avviso del rimettente, tale previsione contrasterebbe con l'art. 3 Cost., in quanto, escludendo irragionevolmente detta ultima categoria di crediti - i quali, al pari di quelli nascenti dal contratto o dal fatto illecito, sono coesenziali alla «realizzazione del sistema dei diritti» -, si risolverebbe in «un'evidente aporia, o comunque in un'incoerenza interna dell'istituto».

1.1.1.- La disposizione censurata realizzerebbe, altresì, una ingiustificata disparità di trattamento tra i titolari di posizioni sostanziali di eguale natura, il cui tratto differenziale, da individuarsi nella fonte, non solo risulta «illogicamente più marcato» tra le due categorie di obbligazioni per le quali la consulenza tecnica preventiva è ammessa di quanto non lo sia tra ciascuna di esse e la categoria esclusa, ma «si atteggia in modo del tutto neutro per la funzionalità e l'utilità dello strumento processuale ex art. 696-*bis* c.p.c.».

1.2.- Sarebbe, inoltre, violato l'art. 24 Cost., in quanto l'ingiustificata restrizione dell'ambito applicativo del procedimento ex art. 696-*bis* cod. proc. civ. soltanto ad alcune categorie di crediti inciderebbe negativamente «sulla pienezza del potere di agire in giudizio» dei titolari dei diritti esclusi, i quali restano privi di uno strumento alternativo all'ordinaria tutela giurisdizionale - nonché «ad essa eventualmente preordinato (laddove non sia raggiunta la conciliazione)» -, che ne consentirebbe una più pronta ed efficace realizzazione.

2.- Preliminarmente, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità delle questioni, sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato alla stregua del rilievo secondo il quale spetta al legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, selezionare gli interessi meritevoli di essere tutelati attraverso strumenti processuali con funzione conciliativa.

L'eccezione non è meritevole di accoglimento.

Essa attiene, invero, al merito delle questioni. Il giudice *a quo* ha, infatti, censurato la differenziazione nella tutela dei diritti di credito operata dalla norma in scrutinio, motivando diffusamente e mostrando piena consapevolezza della giurisprudenza costituzionale secondo cui il legislatore dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali.



Ed è sulla scorta di tali ampie argomentazioni che lo stesso rimettente chiede a questa Corte di emendare il denunciato *vulnus* estendendo l'ambito di applicazione dell'art. 696-*bis* cod. proc. civ. ai diritti di credito derivanti da fonti diverse dal contratto e dal fatto illecito, che ne risultano esclusi.

3.- Ciò posto, è opportuno premettere allo scrutinio delle questioni di legittimità costituzionale una sintetica ricostruzione della genesi e della portata precettiva della previsione investita dal sospetto di illegittimità costituzionale.

3.1.- L'art. 696-*bis* cod. proc. civ. consente alla parte interessata di richiedere, prima dell'inizio del giudizio e anche in assenza del presupposto dell'urgenza di cui all'art. 696 cod. proc. civ., l'espletamento di una consulenza tecnica avente ad oggetto l'accertamento e la determinazione dei crediti derivanti dalla mancata o inesatta esecuzione di obbligazioni contrattuali o da fatto illecito.

La stessa disposizione attribuisce al consulente tecnico designato dal giudice il compito di promuovere, sulla base dell'elaborato peritale, la definizione concordata della lite.

Se la conciliazione è raggiunta, l'accordo transattivo confluisce in un verbale, al quale lo stesso giudice attribuisce, con proprio decreto, efficacia di titolo esecutivo. In caso contrario, la relazione tecnica depositata dal consulente può essere acquisita, su istanza della parte interessata e previo vaglio di ammissibilità e rilevanza, nel successivo (ed eventuale) processo di merito, con l'efficacia propria della consulenza tecnica d'ufficio ex artt. 191 e seguenti cod. proc. civ.

3.2.- L'art. 696-*bis* cod. proc. civ. è stato inserito nella Sezione IV del Capo III del Titolo I del Libro Quarto del Codice di procedura civile, contenente la disciplina dei procedimenti di istruzione preventiva, dall'art. 2, comma 3, lettera *e-bis*, n. 6, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, nella legge 14 maggio 2005, n. 80.

La nuova disciplina, introdotta in sede di conversione del citato decreto-legge, non rinviene precedenti nell'esperienza del processo civile italiano - non potendo ritenersi tale la pur affine fattispecie di cui all'art. 198, primo comma, cod. proc. civ., nella quale è il giudice, e non la legge, a incaricare il consulente, nominato nel corso del giudizio di cognizione, di tentare la conciliazione -, ma considera e sviluppa le indicazioni programmatiche e i contenuti di alcuni precedenti progetti di legge, riguardanti analoghe figure di anticipazione istruttoria *absque periculo*, che non erano stati portati a compimento.

La possibilità di richiedere la nomina giudiziale di un consulente al quale affidare, anche al di fuori delle condizioni di cui al primo comma dell'art. 696 cod. proc. civ., l'accertamento e la determinazione dei crediti derivanti dalla «mancata o inesatta esecuzione delle obbligazioni contrattuali o da fatto illecito» era stata, infatti, già prospettata, con una formulazione analoga a quella poi adottata per l'art. 696-*bis* cod. proc. civ., nell'art. 11 della proposta di legge di iniziativa parlamentare n. 6052, presentata alla Camera dei deputati il 20 maggio 1999.

In merito all'ambito di applicazione dell'istituto - di specifico interesse nel presente giudizio - la relazione illustrativa di tale articolato chiariva che la finalità principale della consulenza preventiva sarebbe stata quella di apprestare uno strumento attraverso il quale le parti avrebbero potuto, «pur sempre nell'ambito della giurisdizione e con le garanzie di terzietà proprie di un consulente nominato dal giudice», ottenere la «determinazione delle eventuali conseguenze lesive connesse ad inadempimenti nell'esecuzione di prestazioni obbligatorie (nei contratti di opera, di appalto, di compravendita, eccetera) o a fatti dannosi di natura extracontrattuale (tra cui, in primo luogo, i sinistri stradali), oltreché ad una pluralità di vicende all'origine di svariate tipologie di controversie (infiltrazioni di acqua tra fondi contigui, danni ad abitazioni, eccetera)».

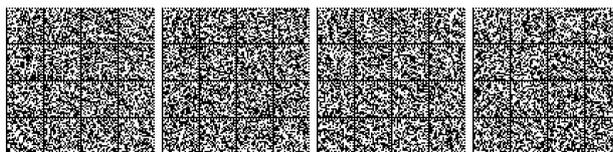
Una disposizione di analogo contenuto fu riproposta dall'art. 21 del disegno di legge ministeriale n. 7185 presentato alla Camera dei deputati il 7 luglio 2000.

Successivamente, il progetto di legge delega per la riforma organica del processo civile n. 4578, presentato alla Camera dei deputati il 19 dicembre 2003, all'art. 49 propose «a) la possibilità di utilizzare i procedimenti di istruzione preventiva anche in assenza di pericolo nel ritardo; b) la possibilità di generalizzare la consulenza tecnica prima della proposizione della domanda».

Nella relazione di accompagnamento si constatava che spesso nelle controversie civili il contrasto tra le parti riguarda la sola *quaestio facti*, così che, svolta l'istruttoria, se non sussistono ragioni di contestazione sul suo espletamento, la lite viene conciliata.

Si evidenziava, quindi, l'opportunità di anticipare la formazione della prova rispetto all'inizio del processo, al fine di evitare che tutte le liti caratterizzate da un contrasto in punto di fatto fossero portate davanti al giudice.

La stessa relazione esplicitava la notevole latitudine applicativa della progettata riforma, evidenziando che, con l'eliminazione del presupposto del pericolo nel ritardo, al quale la disciplina allora vigente condizionava l'accesso all'istruzione preventiva, sarebbe stato possibile «generalizzare la formazione pre-processuale delle prove costituende».



3.3.- Le forme di anticipazione istruttoria elaborate dalle proposte legislative passate in rassegna tenevano conto degli omologhi istituti sperimentati in altri ordinamenti e, in particolare, del *référé probatoire* del processo francese e del *selbständiges Beweisverfahren* del codice di procedura civile tedesco.

Analogamente a quanto avvenuto nel processo civile italiano, anche in tali sistemi la formazione della prova ante causam è stata potenziata attraverso il superamento del requisito del *periculum in mora*, ma questa comune istanza si è tradotta in discipline significativamente diversificate.

3.3.1.- Nell'ordinamento francese l'esigenza di anticipare la formazione dei mezzi di prova rispetto al processo di merito si è, infatti, inverteva in una disposizione, l'art. 145 del Code de procédure civile, che, attraverso una formula sintetica, ma di amplissima portata, consente di assumere, prima di qualsiasi processo, qualsivoglia mezzo di prova su richiesta di qualunque interessato, purché ricorra un motif légitime e il mezzo richiesto tenda a conservare o stabilire la prova di fatti da cui potrebbe dipendere la soluzione di una controversia.

Tale disciplina, qualificata in dottrina come modello "forte" di istruzione preventiva, sottende non solo una finalità di deflazione del carico degli uffici giudiziari, ma anche l'obiettivo di una più efficace attuazione del diritto alla prova.

3.3.2.- Nel procedimento di istruzione probatoria ante causam dell'ordinamento tedesco l'anticipazione istruttoria in assenza di pericolo nel ritardo ha, invece, una portata più circoscritta, perché riguarda la sola consulenza tecnica ed è condizionata alla sussistenza di un interesse giuridico, il quale si presume sussistente quando l'accertamento del fatto è utile a evitare il processo.

Tale istituto è disciplinato dall'art. 485, II, del Zivilprozessordnung, a mente del quale, quando non vi è ancora un giudizio pendente, una parte può proporre istanza di consulenza tecnica scritta, purché abbia un interesse giuridico all'accertamento: 1) delle condizioni di una persona, ovvero delle condizioni o del valore di una cosa; 2) delle cause di un danno prodotto a una persona o a una cosa, ovvero delle cause del vizio di una cosa; 3) della spesa sostenuta per eliminare il danno prodotto a una persona o a una cosa, ovvero per eliminare il vizio di una cosa.

La stessa disposizione precisa che si presume la sussistenza di un interesse giuridico quando l'accertamento può servire a evitare l'instaurazione di un giudizio contenzioso.

Detto strumento processuale, essendo limitato alla sola consulenza tecnica e avendo una funzione preminentemente deflattiva, può essere considerato come modello di istruzione preventiva "debole".

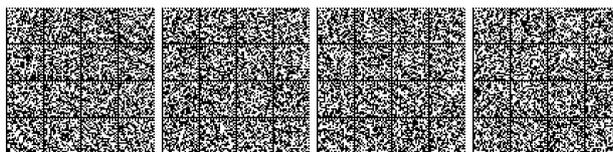
3.4.- La novella introdotta nel nostro ordinamento dal d.l. n. 35 del 2005, come convertito, pur raccordandosi con le direttrici di fondo del ricordato disegno di legge delega per la riforma organica del processo civile n. 4578 del 19 dicembre 2003 - il quale, per la sua ampiezza applicativa, si allineava alla logica di generalizzazione propria del modello "forte" del sistema francese -, ha optato per una forma di istruzione preventiva in assenza di *periculum in mora* più circoscritta - e sostanzialmente coincidente, quanto alla portata applicativa, con quelle delineate dall'art. 11 della ricordata proposta di legge n. 6052, presentata il 20 maggio 1999, e dall'art. 21 del disegno di legge n. 7185, presentato il 7 luglio 2000 - e, dunque, più vicina al modello di istruzione preventiva "debole" di ascendenza tedesca.

3.5.- Una parte della dottrina ha rilevato l'incongruità della scelta legislativa di delimitare lo spazio applicativo dell'istituto selezionando ex ante le situazioni giuridiche soggettive rispetto alle quali è ammesso, e ha proposto di superare tale formulazione ricorrendo all'interpretazione estensiva o al procedimento analogico ovvero attribuendo portata meramente esemplificativa alle ipotesi espressamente considerate dalla norma in scrutinio.

La tesi che reputa praticabile il procedimento analogico esclude che alla disciplina della consulenza conciliativa possa ascriversi carattere eccezionale.

L'art. 696-bis cod. proc. civ., nella parte in cui ammette che, in determinati casi, l'accertamento tecnico possa essere espletato prima del giudizio, perché tale anticipazione può favorire la composizione della controversia, esprimerebbe un principio generale, capace di estendersi per analogia a fattispecie simili, dovendo negarsi che il legislatore, nel menzionare il contratto e il fatto illecito, abbia inteso escludere dall'ambito applicativo dell'istituto le obbligazioni di fonte diversa, non costituendo l'origine causale una valida ragione giustificativa del trattamento processuale differenziato.

Una diversa impostazione è, invece, incline ad escludere che la inequivoca formulazione dell'art. 696-bis, primo comma, primo periodo, cod. proc. civ. si presti ad una dilatazione semantica o all'applicazione analogica a situazioni giuridiche soggettive diverse da quelle ivi esplicitate. Il campo di applicazione privilegiato della consulenza conciliativa sarebbe, quindi, da individuarsi nelle liti relative alla esecuzione di contratti - e, in particolare, di contratti di prestazione d'opera o di appalto, qualora la parte contesti l'esattezza dell'adempimento o le conseguenze risarcitorie dell'inadempimento parziale o totale - ovvero in quelle in materia di responsabilità civile e, in particolare, nelle cause di risarcimento dei danni derivanti dalla circolazione di veicoli. Ciò in quanto in tali controversie le questioni di fatto risultano spesso preponderanti rispetto a quelle di diritto, potendo per questo rivelarsi particolarmente prezioso, anche



in vista di una definizione anticipata della lite, l'intervento di un esperto in grado di valutare tecnicamente il fatto dannoso o l'entità del danno, fornendo alle parti una prognosi sufficientemente attendibile sul possibile esito della causa di merito.

3.6.- Anche nella giurisprudenza di merito si registra una tendenza ad interpretare in senso letterale la limitazione oggettiva operata dalla norma in scrutinio e dunque ad ammettere la consulenza in funzione conciliativa soltanto nelle liti in cui si faccia questione di crediti di fonte contrattuale ed extracontrattuale, denegandola, per converso, in relazione alle pretese creditorie nascenti da altre fattispecie, come l'indebito oggettivo (Tribunale di Bologna, sezione seconda civile, ordinanza 4 febbraio 2022; Tribunale di Torino, sezione prima civile, ordinanza 28 ottobre 2019; Tribunale di Trani, ordinanza 12 febbraio 2009).

3.7.- Tanto premesso, non può trascurarsi di rilevare come il legislatore, per definire l'ambito di applicazione della consulenza tecnica preventiva, ricorra ad un duplice criterio selettivo, individuando sia il tipo di attività demandata all'ausiliario del giudice (l'«accertamento» e la «determinazione»), sia le situazioni soggettive i cui fatti costitutivi possono formare oggetto di indagine e valutazione tecnica.

La disposizione in oggetto si riferisce ad una precisa classe di diritti soggettivi, quelli di credito, per di più ritagliando, all'interno di questa, una sottoclasse ancora più specificamente connotata sotto il profilo genetico, ossia quella dei crediti che sorgono «dalla mancata o inesatta esecuzione di obbligazioni contrattuali o fa fatto illecito».

3.8.- Alla luce delle considerazioni che precedono, certamente plausibile è l'esito ermeneutico al quale il giudice *a quo* è pervenuto - argomentando pianamente sulla base del dato letterale -, in ordine alla impossibilità di sperimentare una interpretazione costituzionalmente orientata che implichi l'espansione semantica o l'applicazione analogica della disposizione oggetto di censura.

4.- Tanto chiarito, le questioni sono fondate in riferimento ad entrambi i parametri invocati dal rimettente.

4.1.- Come recentemente ribadito da questa Corte, con la consulenza tecnica conciliativa «il legislatore ha in sostanza offerto alle parti la possibilità di ottenere, in via preventiva rispetto all'instaurazione del processo, una valutazione tecnica in ordine all'esistenza del fatto e all'entità del danno, nell'auspicio che, proprio sulla scorta di tale valutazione, le parti possano trovare un accordo - al quale il giudice attribuisce con decreto efficacia di titolo esecutivo - che renda superflua l'instaurazione del giudizio contenzioso» (sentenza n. 202 del 2023; nello stesso senso la sentenza n. 87 del 2021).

Nel caso, poi, in cui non si pervenga a tale accordo, la relazione depositata dall'ausiliario può essere acquisita, su istanza della parte interessata e previo vaglio di ammissibilità e rilevanza, nel successivo processo di merito, con l'efficacia propria della consulenza tecnica d'ufficio ex artt. 191 e seguenti cod. proc. civ.

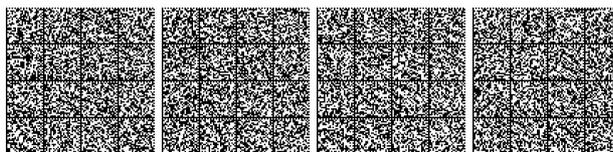
4.2.- Il procedimento introdotto dall'art. 696-*bis* cod. proc. civ. si iscrive, dunque, nella tendenza legislativa, registratasi negli ultimi anni, alla diffusione e al potenziamento dei rimedi di Alternative dispute resolution (ADR), di cui sono espressione paradigmatica le procedure di mediazione, di negoziazione assistita e di trasferimento della lite alla sede arbitrale.

In tale cornice si inserisce anche la recente riforma attuata con il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 (Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata), la quale ha ampliato e reso più vantaggioso, anche sul piano fiscale, il ricorso ai predetti mezzi di risoluzione concordata delle controversie.

La propensione del legislatore a promuovere simili forme definitive poggia sulla «consapevolezza, sempre più avvertita, che, a fronte di una crescente domanda di giustizia, anche in ragione del riconoscimento di nuovi diritti, la giurisdizione sia una risorsa non illimitata e che misure di contenimento del contenzioso civile debbano essere messe in opera» (sentenza n. 77 del 2018).

Il favor per la risoluzione concordata delle liti, sia essa affidata al giudice o a soggetti estranei all'ordine giudiziario, risponde, dunque, principalmente all'esigenza pubblicistica di deflazione del carico degli uffici giudiziari, strumentale all'interesse generale dell'ordinamento, rilevante anche sul piano costituzionale, alla ragionevole durata del processo (sentenza n. 202 del 2023).

4.3.- Nel sistema delle misure di definizione conciliativa delle controversie è possibile distinguere tra meccanismi che, ponendosi all'esterno del processo contenzioso, consentono una composizione del conflitto alternativa all'accesso alla giurisdizione, e forme di conciliazione endoprocessuale, al cui fruttuoso esperimento segue una deviazione dello stesso giudizio contenzioso verso una regolamentazione concordata della lite sostitutiva della decisione.



4.3.1.- Tra questi ultimi, fondamentale rilievo sistematico assume la conciliazione giudiziale, con la quale, per mezzo dell'attività del giudice svolta in posizione di terzietà, le parti addiventano ad un accordo sulla res controversa produttivo di effetti sostanziali e processuali, coincidenti, rispettivamente, con l'attuazione del rapporto giuridico in contesa secondo l'assetto concordato e con la cessazione del processo in corso e la formazione di un titolo esecutivo.

La conciliazione giudiziale, pur offrendo «la possibilità di una risoluzione conveniente e rapida delle controversie nel processo analoga a quella realizzata in sede extragiudiziaria dalla Alternative Dispute Resolution - ADR» (sentenza n. 110 del 2013), non si traduce, quindi, soltanto in una definizione negoziata della lite, essendo le determinazioni delle parti coadiuvate dall'intervento dell'organo giurisdizionale.

Quando esperisce il tentativo di conciliazione (artt. 185 e 420 cod. proc. civ.) o formula la proposta conciliativa (art. 185-*bis* cod. proc. civ.), il giudice esercita, infatti, una funzione che, pur essendo riconducibile all'*aequitas*, intesa come giustizia del caso singolo, costituisce comunque estrinsecazione della potestà giurisdizionale e, per tale ragione, rinviene nella imparzialità, costituzionalmente sancita, una fondamentale garanzia.

In aggiunta, al giudice compete sia di verificare *ex ante* che la conciliazione verta su situazioni giuridiche soggettive disponibili, sia di convalidare *ex post* il regolamento di interessi divisato nell'accordo che pone fine al giudizio.

4.4.- Tali connotati strutturali ed effettuali si rinvencono anche nella fattispecie, ora all'esame, disciplinata dall'art. 696-*bis* cod. proc. civ.

La definizione concordata della lite si inserisce in un articolato procedimento in cui l'attività conciliativa è svolta dal consulente tecnico sotto la direzione del magistrato ed è preceduta e seguita da statuizioni giudiziali.

4.4.1.- Al giudice è, in primo luogo, demandata la verifica dei presupposti di ammissibilità della consulenza, la quale investe, da un lato, la non manifesta inammissibilità o infondatezza delle domande oggetto della eventuale futura causa, e, dall'altro, la rilevanza, rispetto al potenziale giudizio di merito, dei fatti per i quali si richiede l'indagine peritale, nonché la effettiva necessità di ricorrere alle conoscenze esperte per il relativo accertamento.

Lo stesso giudice deve, inoltre, verificare se la controversia, come sommariamente delineata nel ricorso *ex art.* 696-*bis* cod. proc. civ., si presti ad una soluzione conciliativa, e che non siano ravvisabili ostacoli giuridici alla conclusione di un accordo transattivo.

4.4.2.- Se ammette la consulenza, il giudice deve nominare l'esperto e formulare i quesiti in modo da circoscrivere l'incarico peritale alla sola verifica dei fatti rilevanti e necessitanti di valutazione tecnico-scientifica, ovvero alla loro diretta percezione, quando si tratti di elementi fattuali che solo un tecnico sia in grado di accertare per mezzo delle conoscenze e degli strumenti di cui dispone (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 3 luglio 2020, n. 13736; sezione seconda civile, sentenza 22 gennaio 2015, n. 1190).

4.4.3.- Nel caso in cui il tentativo di conciliazione produca esito positivo, al giudice spetta l'ulteriore pregnante verifica - che concerne la disponibilità delle posizioni soggettive investite dalla transazione e la conformità dell'accordo raggiunto ai presupposti della consulenza tecnica preventiva - prodromica all'attribuzione al verbale di conciliazione dell'efficacia propria del titolo esecutivo.

4.5.- Tale articolato procedimento risponde alla specifica esigenza della parte interessata di conseguire la soddisfazione dei propri diritti e interessi disponibili senza accedere al giudizio contenzioso.

Analogamente alla conciliazione giudiziale, la composizione della lite raggiunta in seno al procedimento *ex art.* 696-*bis* cod. proc. civ. non costituisce un'alternativa alla tutela giurisdizionale, ma una diversa forma con la quale la giurisdizione realizza la propria funzione.

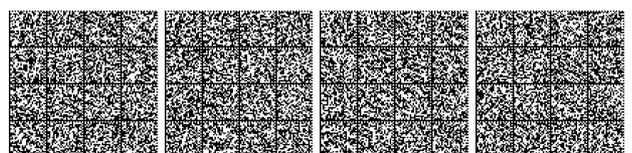
In definitiva, la consulenza tecnica preventiva consente una tutela complementare a quella accordata attraverso la decisione giudiziale.

Essa costituisce, pertanto, una peculiare declinazione del diritto di azione garantito dall'art. 24 Cost., senza che a tale inquadramento osti la natura processuale dell'interesse protetto (sentenza n. 202 del 2023) o l'assenza di contenuto decisorio nelle statuizioni giudiziali che impongono l'accertamento tecnico e la conciliazione che ne scaturisce.

5.- È appunto da quanto fin qui considerato che discende la conclusione, cui questa Corte è pervenuta, secondo la quale la limitazione dell'ambito oggettivo di operatività della consulenza preventiva operata dalla disposizione in scrutinio contrasta con l'art. 3 Cost., sia sotto il profilo dell'eguaglianza, sia sotto quello della ragionevolezza, e con l'art. 24 Cost., in quanto realizza una differenziazione nella tutela dei diritti non supportata da una ragionevole giustificazione.

5.1.- Come dianzi evidenziato, la ragione giustificatrice dell'art. 696-*bis* cod. proc. civ. va rinvenuta nella esigenza di aggiungere alla tutela giurisdizionale una forma complementare di attuazione dei diritti, per mezzo della quale il conflitto è definito in via negoziale, ma all'esito di un apposito procedimento nel quale la conciliazione è coadiuvata dall'esperto in posizione di terzietà ed è imposta, diretta e convalidata dal giudice.

Ebbene, la scelta di limitare lo strumento in esame alle sole controversie relative ai crediti *ex contractu* ed *ex delicto*, così privando delle peculiari utilità connesse al suo esperimento i titolari di tutti gli altri crediti di fonte diversa, non rinviene né nel titolo né nel contenuto dei diritti ammessi una valida ragione di diversificazione.



Le obbligazioni correlate ai diritti di credito esclusi dall'art. 696-bis, primo comma, primo periodo, cod. proc. civ. condividono con quelle collegate ai crediti dallo stesso ammessi la sostanza di specifici obblighi giuridici in forza dei quali un soggetto è tenuto ad una determinata prestazione patrimoniale per soddisfare l'interesse di un altro soggetto.

D'altro canto, l'obbligazione costituisce una nozione giuridica unitaria, che si identifica autonomamente, prescindendo dalla fonte dalla quale scaturisce.

5.2.- Deve, ancora, considerarsi che la discrezionalità di cui gode il legislatore nella conformazione degli istituti processuali incontra il limite della non manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle soluzioni adottate (*ex plurimis*, sentenze n. 67 del 2023, n. 247, n. 230 e n. 74 del 2022, n. 213 del 2021).

Per converso, la previsione oggetto di censura palesa un deficit di ragionevolezza strumentale, posto che la selezione delle fattispecie ammesse al rimedio si rivela eccessiva - sacrificando inutilmente e arbitrariamente la posizione dei titolari dei crediti esclusi - rispetto alla pur legittima finalità di contenere l'impiego dell'istituto in modo da evitare approfondimenti tecnici inutili o meramente esplorativi.

Alla segnalata esigenza sopperisce, infatti, la verifica di ammissibilità affidata al giudice, la quale, come sopra evidenziato, investe sia la rilevanza dell'accertamento rispetto all'eventuale futuro giudizio di merito, sia la coincidenza del *quid disputatum* con i soli aspetti tecnici della questione di fatto.

5.3.- In ogni caso, il limite alla discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali è da ritenersi, nella specie, valicato in quanto, per i titolari dei crediti non ricompresi nell'ambito applicativo dell'art. 696-bis cod. proc. civ., la delimitazione oggettiva operata dal primo comma, primo periodo, di tale disposizione si traduce nella negazione di una forma di tutela dotata di specifica utilità e, in considerazione delle sue caratteristiche di giurisdizionalità, non surrogabile dalle pur contigue misure di composizione alternativa delle liti, così determinando «un'ingiustificabile compressione del diritto di agire» (*ex multis*, sentenze n. 128 e n. 87 del 2021, n. 271 del 2019, n. 225 del 2018, n. 44 del 2016 e n. 335 del 2004).

6.- In conclusione, la disposizione censurata, ammettendo la consulenza tecnica preventiva per i soli crediti derivanti dalla mancata o inesatta esecuzione di obbligazioni di fonte contrattuale o da fatto illecito, e non anche per tutti i diritti di credito derivanti da ogni altro atto o fatto idoneo a produrli in conformità dell'ordinamento giuridico, secondo la indicazione fornita dall'art. 1173 cod. civ., dà luogo ad una differenziazione priva di una ragionevole giustificazione e alla violazione, in danno dei titolari dei crediti esclusi, della garanzia ex art. 24 Cost., cui non osta l'ampia discrezionalità del legislatore in ambito processuale, che pure questa Corte ha più volte affermato.

6.1.- Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 696-bis, primo comma, primo periodo, cod. proc. civ., per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui dopo le parole «da fatto illecito» non prevede «o da ogni altro atto o fatto idoneo a produrli in conformità dell'ordinamento giuridico».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 696-bis, primo comma, primo periodo, del codice di procedura civile nella parte in cui dopo le parole «da fatto illecito» non prevede «o da ogni altro atto o fatto idoneo a produrli in conformità dell'ordinamento giuridico».

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

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2023

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 223

Sentenza 22 novembre - 22 dicembre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Istruzione - Ridefinizione dei contingenti organici di dirigenti scolastici e direttori dei servizi generali e amministrativi - Risparmi conseguenti - Criteri di utilizzo - Individuazione tramite decreto interministeriale, senza previa intesa della Conferenza unificata - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Istruzione - Ridefinizione dei contingenti organici di dirigenti scolastici e direttori dei servizi generali e amministrativi - Criteri - Individuazione diretta dei relativi parametri, senza consentire alle regioni di introdurre di ulteriori - Ricorso delle Regioni Toscana e Puglia - Lamentata violazione del diritto all'istruzione, della competenza concorrente in materia di istruzione, nonché dei principi di eguaglianza formale e sostanziale, di buon andamento e di sussidiarietà - Non fondatezza delle questioni.

Istruzione - Ridefinizione dei contingenti organici di dirigenti scolastici e direttori dei servizi generali e amministrativi - Necessità di un'intesa in sede di Conferenza unificata entro un termine perentorio - Potere sostitutivo dello Stato in mancanza di intesa - Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Puglia - Lamentata violazione del diritto all'istruzione, della competenza concorrente in materia di istruzione, nonché dei principi di eguaglianza formale e sostanziale, di buon andamento, sussidiarietà e leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Istruzione - Ridefinizione dei contingenti organici di dirigenti scolastici e direttori dei servizi generali e amministrativi - Criteri, strumenti, competenze e obiettivi - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione della competenza concorrente in materia di istruzione, nonché del principio di sussidiarietà e autonomia finanziaria - Non fondatezza delle questioni.

Istruzione - Ridefinizione dei contingenti organici di dirigenti scolastici e direttori dei servizi generali e amministrativi - Criteri - Correlazione con l'andamento demografico - Effetti previsti - Riduzione graduale del numero delle istituzioni scolastiche - Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna, Puglia e Toscana - Lamentata violazione del diritto all'istruzione, della competenza concorrente in materia di istruzione, nonché dei principi di eguaglianza e buon andamento - Non fondatezza delle questioni.

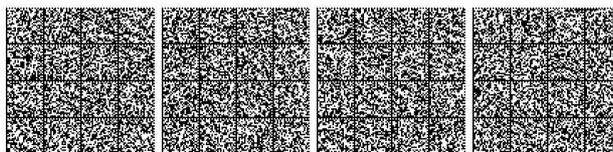
Istruzione - Ridefinizione dei contingenti organici di dirigenti scolastici e direttori dei servizi generali e amministrativi - Criteri - Correlazione con l'andamento demografico - Effetti previsti - Riduzione graduale del numero delle istituzioni scolastiche - Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna, Puglia e Toscana - Lamentata violazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Istruzione - Ripartizione del contingente organico dei dirigenti scolastici - Rinvio a decreto interministeriale, anziché a regolamento regionale - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione della competenza regolamentare regionale - Non fondatezza della questione.

Istruzione - Risparmi ricavati dalla riduzione della spesa scolastica - Conseguente istituzione di fondi in ambiti di competenza regionale - Ricorso della Regione Emilia Romagna - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione - *Ius superveniens* di carattere satisfattivo - Cessata materia del contendere.

Istruzione - Risparmi ricavati dalla riduzione della spesa scolastica - Conseguente istituzione di fondo finalizzato alla valorizzazione del personale scolastico senza previa intesa - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione, delle competenze regionali legislative e amministrative in materia di istruzione, nonché dell'autonomia finanziaria regionale - Non fondatezza delle questioni.

– Legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi 557, 558, terzo periodo, 560, secondo periodo, e 561, secondo periodo.



- Costituzione, artt. 3, primo e secondo comma, 5, 34, primo e secondo comma, 97, secondo comma, 117, primo, terzo e sesto comma, 118, primo e secondo comma, 119 e 120.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 557, 558, 560 e 561, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), promossi complessivamente dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia, con ricorsi notificati il 24, il 27 febbraio e il 27 febbraio-1° marzo 2023, depositati in cancelleria il 24, il 27 e il 28 febbraio 2023, iscritti, rispettivamente, ai numeri 4, 6 e 7 del registro ricorsi 2023 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 11 e 12, prima serie speciale, dell'anno 2023.

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

udito nell'udienza pubblica del 21 novembre 2023 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Marcello Cecchetti per le Regioni Toscana e Puglia, Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Regione Emilia-Romagna e gli avvocati dello Stato Laura Paolucci e Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 22 novembre 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato e depositato il 24 febbraio 2023 (reg. ric. n. 4 del 2023), la Regione Toscana, in persona del Presidente *pro tempore*, ha impugnato l'art. 1, commi 557 e 558, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), in riferimento complessivamente agli artt. 5, 34, 117, terzo e sesto comma, 118, primo e secondo comma, 119 e 120 della Costituzione.

1.1.- Le suddette disposizioni, rispettivamente, modificano la disciplina per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA) e la sua distribuzione tra le regioni nonché stabiliscono la destinazione e l'utilizzo dei risparmi derivanti dall'applicazione della disciplina medesima.

In particolare, il comma 557 inserisce nell'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, dopo il comma 5-ter, le seguenti norme: «5-*quater*. Al fine di dare attuazione alla riorganizzazione del sistema scolastico prevista nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, a decorrere dall'anno scolastico 2024/2025, i criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le regioni, tenendo conto del parametro della popolazione scolastica regionale indicato per la riforma 1.3 prevista dalla missione 4, componente 1, del citato Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonché della necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, anche prevedendo forme di compensazione interregionale, sono definiti, su base triennale con eventuali aggiornamenti annuali, con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro



dell'economia e delle finanze, previo accordo in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro il 31 maggio dell'anno solare precedente all'anno scolastico di riferimento. Ai fini del raggiungimento dell'accordo, lo schema del decreto è trasmesso dal Ministero dell'istruzione e del merito alla Conferenza unificata entro il 15 aprile. Le regioni, sulla base dei parametri individuati dal decreto di cui al primo periodo, provvedono autonomamente al dimensionamento della rete scolastica entro il 30 novembre di ogni anno, nei limiti del contingente annuale individuato dal medesimo decreto. Con deliberazione motivata della regione può essere determinato un differimento temporale di durata non superiore a trenta giorni. Gli uffici scolastici regionali, sentite le regioni, provvedono alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato.

5-quinquies. Decorso inutilmente il termine del 31 maggio di cui al primo periodo del comma *5-quater*, il contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le regioni sono definiti con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 giugno, sulla base di un coefficiente indicato dal decreto medesimo, non inferiore a 900 e non superiore a 1000, e tenuto conto dei parametri, su base regionale, relativi al numero degli alunni iscritti nelle istituzioni scolastiche statali e dell'organico di diritto dell'anno scolastico di riferimento, integrato dal parametro della densità degli abitanti per chilometro quadrato, ferma restando la necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, nonché da un parametro perequativo, determinato in maniera da garantire a tutte le regioni, nell'anno scolastico 2024/2025, almeno il medesimo numero di istituzioni scolastiche calcolato sulla base del parametro di cui al comma 5 e comunque entro i limiti del contingente complessivo a livello nazionale individuato ai sensi del secondo periodo. Al fine di garantire una riduzione graduale del numero delle istituzioni scolastiche per ciascuno degli anni scolastici considerati si applica, per i primi sette anni scolastici, un correttivo non superiore al 2 per cento anche prevedendo forme di compensazione interregionale. Gli uffici scolastici regionali, sentite le regioni, provvedono alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato.

5-sexies. In sede di prima applicazione, per l'anno scolastico 2023/2024, restano ferme le disposizioni dei commi 5, *5-bis* e *5-ter* del presente articolo, con i parametri indicati all'articolo 1, comma 978, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, e, per l'anno scolastico 2024/2025, il decreto di cui al comma *5-quater* o quello di cui al comma *5-quinquies* del presente articolo definisce un contingente organico comunque non superiore a quello determinato mediante l'applicazione dei commi 5 e *5-bis*. A decorrere dall'anno scolastico 2025/2026, il decreto di cui al comma *5-quater* o quello di cui al comma *5-quinquies* definisce un contingente organico comunque non superiore a quello determinato sulla base dei criteri definiti nell'anno scolastico precedente. Eventuali situazioni di esubero trovano compensazione nell'ambito della definizione del contingente».

Il successivo comma 558 stabilisce che «[i] risparmi conseguiti mediante l'applicazione della disciplina di cui al comma 557 confluiscono, previo accertamento degli stessi, in un fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione e del merito e possono essere destinati ad incrementare il Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche, di cui all'articolo 1, comma 601, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, il fondo unico nazionale per la dirigenza scolastica, il fondo integrativo di istituto, anche con riferimento alle indennità destinate ai direttori dei servizi generali e amministrativi, il fondo di cui all'articolo 1, comma 202, della legge 13 luglio 2015, n. 107, nonché al pagamento delle supplenze brevi e saltuarie del personale scolastico. Nel fondo istituito ai sensi del primo periodo confluiscono le eventuali economie derivanti dall'applicazione dell'articolo 1, comma 978, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, previo accertamento operato con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Le risorse del fondo istituito ai sensi del primo periodo sono ripartite annualmente con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. I risparmi accertati sono iscritti nel medesimo fondo con uno o più decreti di variazione compensativa adottati dal Ministro dell'economia e delle finanze».

2.- Con il primo motivo di ricorso, la Regione Toscana impugna il comma 557 dell'art. 1 della legge 197 del 2022 che, inserendo il comma *5-quater* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, individuerrebbe direttamente i parametri per la determinazione e ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici, senza consentire alle regioni di introdurre di ulteriori relativi, ad esempio, alle specificità delle aree interne, delle aree urbane o al contesto socio-economico svantaggiato.

2.1.- La norma impugnata violerebbe anzitutto l'art. 117, terzo comma, Cost. dal momento che inciderebbe, con un intervento di dettaglio, nell'ambito della materia della istruzione, di competenza legislativa concorrente, alla quale questa Corte avrebbe ricondotto le norme sul dimensionamento scolastico e sulla programmazione della rete scolastica (sono citate le sentenze n. 147 del 2012 e n. 200 del 2009).



La denunciata omissione di criteri che tengano conto delle peculiarità territoriali indicate dalle regioni, in accordo con gli enti locali, determinerebbe anche la violazione dell'art. 34 Cost., sotto il profilo della garanzia del diritto all'istruzione, ridondando nella lesione delle sfere di competenza regionale.

Il richiamato comma 5-*quater* violerebbe altresì l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., allocando in capo allo Stato, in particolare all'ufficio scolastico regionale, la funzione di ripartizione del contingente organico dei dirigenti e dei DSGA, in assenza di esigenze di carattere unitario e non assicurando l'effettiva partecipazione delle regioni, soltanto «sentite». Sarebbero così violati i principi applicabili in caso di chiamata in sussidiarietà (è citata la sentenza di questa Corte n. 6 del 2023).

2.2.- Lo stesso comma 557 è impugnato anche nella parte in cui, inserendo il comma 5-*quinqües* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, farebbe «scatt[are] il potere sostitutivo dello Stato» se non sia raggiunto l'accordo in Conferenza unificata, consentendo di «procede[re] unilateralmente» alla determinazione del contingente organico e alla sua distribuzione tra le regioni.

Le disposizioni impuginate avrebbero l'effetto di ridurre il contingente dei dirigenti scolastici rispetto al numero delle istituzioni autonome previste nel piano di dimensionamento regionale e, di conseguenza, obbligherebbero le regioni ad accorpare gli istituti «per rapportarli al numero dei dirigenti assegnati alla Regione, dato che non è più prevista la possibilità di nominare il reggente».

Inoltre, ai fini del riparto del contingente dei direttori scolastici assegnati le regioni verrebbero soltanto «sentite» dall'ufficio scolastico regionale, risultando pertanto esautorate dalle determinazioni relative al dimensionamento scolastico nel loro territorio.

Ad avviso della ricorrente, la norma in esame violerebbe le competenze regionali in materia di istruzione, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., sia perché «incidere[bbe] in modo significativo sulla condizione della rete scolastica regionale», non prevedendo un diverso modo di copertura dei posti dirigenziali soppressi; sia perché, stabilendo criteri di dettaglio e autoapplicativi, la regione dovrebbe limitarsi ad adeguare a questi la propria rete scolastica.

Il ricorso lamenta anche una violazione dei principi della leale collaborazione e del corretto esercizio del potere sostitutivo, ai sensi degli artt. 5, 117, 118 e 120 Cost. Il richiamato comma 5-*quinqües* prevederebbe infatti l'intervento unilaterale dello Stato non come «l'ipotesi estrema» dopo l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali volte a superare il dissenso, ma «come conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'accordo», in relazione al quale, per di più, sarebbe stabilito un termine molto ristretto.

Infine, per le stesse ragioni già illustrate con riguardo al comma precedente, anche l'ultimo periodo del comma 5-*quinqües* violerebbe l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., allocando in capo all'ufficio scolastico regionale la funzione di ripartizione del contingente scolastico.

2.3.- Con un distinto motivo, il ricorso impugna l'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022 nella parte in cui introduce il comma 5-*sexies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, prevedendo, «senza alcun coinvolgimento regionale nel relativo procedimento, la determinazione in progressiva riduzione degli organici scolastici». Sarebbero così violati sia l'art. 117, terzo comma, Cost., perché le regioni dovrebbero necessariamente rivedere la propria programmazione della rete scolastica e il dimensionamento degli istituti, sia l'art. 34 Cost., perché la riduzione «a regime» determinerebbe «una contrazione della rete scolastica», idonea a compromettere il diritto all'istruzione nel caso di crescita della popolazione scolastica.

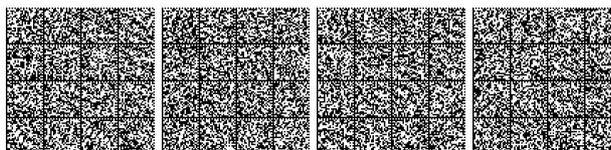
2.4.- Il terzo motivo di ricorso denuncia che il comma 557 impugnato violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., non rispondendo alle condizioni necessarie per costituire un principio fondamentale nella materia del coordinamento della finanza pubblica (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 147 del 2012).

2.5.- Il motivo successivo lamenta che la stessa disposizione violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., richiamando impropriamente la necessità di rispettare gli obblighi nascenti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e, in ogni caso, omettendo di osservare i requisiti previsti per la chiamata in sussidiarietà dell'intervento statale.

2.6.- Un ulteriore motivo lamenta che l'impugnato art. 1, comma 557, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater* e 5-*quinqües* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, rimetterebbe a un «decreto» la ripartizione del contingente scolastico, senza specificare se tale atto abbia natura regolamentare o meno.

Sarebbe così violato l'art. 117, sesto comma, Cost., consentendosi allo Stato l'esercizio di un potere regolamentare - essendo questa la natura del decreto, «destinato a contenere criteri e ripartizione del personale» - in materie diverse da quelle attribuite alla sua potestà legislativa esclusiva.

2.7.- Con l'ultimo motivo è impugnato l'art. 1, comma 558, della legge n. 197 del 2022, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, primo comma, e 119, Cost., nonché al principio di leale collaborazione.



La citata disposizione, che stabilisce la destinazione e l'utilizzo dei risparmi derivanti dall'applicazione del precedente comma 557, pretermetterebbe le regioni dalle scelte riguardanti l'utilizzo del fondo contestualmente istituito, ledendone le attribuzioni. Inoltre, essa non prevederebbe che il decreto ministeriale relativo al riparto delle risorse del fondo sia adottato previa intesa acquisita nella sede della Conferenza unificata, come esigerebbe il rispetto del principio di leale collaborazione quando la legge statale istituisce fondi con vincolo di destinazione riconducibili a materie di competenza regionale, quale è, nella specie, la istruzione.

3.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

Preliminarmente, la difesa statale evidenzia che, prima della riforma attuata dalle norme impugnate, la definizione dell'organico dei dirigenti scolastici e dei DSGA era incentrata su un parametro dimensionale rigido, potendosi assegnare stabilmente una di tali figure esclusivamente alle istituzioni scolastiche con un numero di alunni pari o superiore a 600 oppure a 400, se situate nelle piccole isole, o in comuni montani, ovvero in aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche.

Invece, per le istituzioni con un numero di alunni inferiore si sarebbe dovuto ricorrere al conferimento «in reggenza» a un dirigente scolastico con incarico su altre istituzioni e all'assegnazione del posto di DSGA «in comune con altre istituzioni scolastiche». Entrambi gli istituti giuridici, sostiene l'Avvocatura, si sarebbero dimostrati nel corso degli anni del tutto inadeguati a garantire una gestione razionale del personale scolastico in esame, con effetti negativi sul buon andamento dell'amministrazione destinati, peraltro, a «incrementarsi» negli anni futuri in ragione del fenomeno ormai inarrestabile della cd. «denatalità».

Inoltre, i suddetti valori soglia sarebbero tornati applicabili a decorrere dall'anno scolastico 2024-2025, una volta cessata la temporanea vigenza, per i tre anni scolastici precedenti, di valori inferiori (500 e 300), con l'effetto di un significativo aumento delle istituzioni scolastiche sottodimensionate e, di conseguenza, del ricorso alle reggenze dei dirigenti scolastici e alle assegnazioni in comune dei DSGA.

Pertanto, istituti dal carattere eccezionale e motivati da esigenze specifiche e contingenti, «sarebbero invece diventati la “regola”, determinando gravi disfunzioni organizzative nella gestione del personale scolastico», quali: a) la moltiplicazione degli adempimenti amministrativi e gestionali per il dirigente e il DSGA, a seconda del numero delle istituzioni affidate; b) la «condizione di “precarietà”» del dirigente, il cui incarico di reggenza, di durata annuale, pregiudicherebbe la pianificazione pluriennale delle attività; c) la «“instabilità” ed “imprevedibilità”» del trattamento economico del personale scolastico, dal momento che lo stesso fondo alimenta sia l'indennità di reggenza, sia la componente variabile della retribuzione di tutti i dirigenti scolastici, così che il numero delle reggenze influisce sul trattamento economico in concreto percepito anno per anno dal personale in esame.

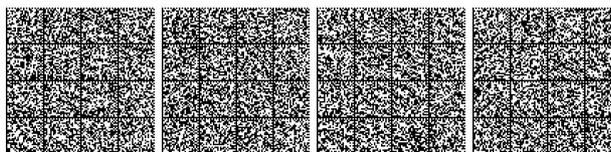
Più in generale, l'Avvocatura richiama gli orientamenti della giurisprudenza della Corte dei conti, della Corte di cassazione e anche di questa Corte, tutti convergenti nel qualificare la reggenza come istituto dal carattere eccezionale e necessariamente temporaneo.

In conclusione, l'intervento normativo impugnato si sarebbe reso necessario per contenere i descritti effetti negativi, in un quadro di progressivo decremento della popolazione scolastica, come evidenziato nella relazione tecnica alle disposizioni in esame, allegata al disegno di legge di bilancio 2023.

3.1.- La difesa statale richiama poi gli specifici contenuti del PNRR che richiederebbero di rivedere l'organizzazione del sistema scolastico, con l'obiettivo di fornire soluzioni concrete anche alla tematica del dimensionamento della rete scolastica. In particolare, l'Allegato alla decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del PNRR dell'Italia, fisserebbe come obiettivo, nel quadro della Riforma dell'organizzazione del sistema scolastico (Riforma 1.3 della Missione 4, Componente 1) la «revisione delle norme relative alle dimensioni degli edifici scolastici», chiedendo di adottare come «“parametro efficace” per individuare i plessi accorpati ad altri istituti [...] la popolazione scolastica regionale, anziché la popolazione del singolo istituto come previsto dalla legislazione vigente».

Le disposizioni impugnate sarebbero quindi coerenti con il raggiungimento dei suddetti obiettivi del PNRR, ai quali sono condizionati i finanziamenti europei previsti in favore dell'Italia.

3.2.- Ciò premesso, ad avviso dell'Avvocatura la riforma non inciderebbe sulle funzioni di dimensionamento della rete scolastica esercitate dalle regioni, dal momento che queste «conserverebbero il potere di istituire “plessi scolastici” laddove, sulla base delle esigenze del proprio territorio, se ne ravvisi la necessità». Andrebbe al riguardo rimarcata la differenza tra le istituzioni scolastiche autonome, ossia gli «enti-organo muniti di personalità giuridica», in relazione alle quali è possibile nominare un dirigente scolastico e un DSGA, e i plessi scolastici, ossia «i punti “fisici” di erogazione del servizio scolastico afferente ad una determinata istituzione scolastica».



Le norme impugnate interverrebbero solo sul numero delle istituzioni scolastiche, dirette da un dirigente, «ma [...] non incide[rebbero] in alcun modo sull'articolazione dei "plessi scolastici" nell'ambito del territorio regionale, lasciando immutata l'autonomia di cui godono al riguardo le Regioni»; inoltre, nel dimensionare la rete scolastica, queste potrebbero sia «istituire scuole autonome senza tener conto dei parametri dimensionali vigenti in precedenza», sia dislocare i plessi scolastici in assoluta autonomia. D'altro canto, la normativa in esame neppure inciderebbe sui criteri di formazione delle classi, oggetto di distinte disposizioni legislative.

La riforma avrebbe quindi un duplice obiettivo: uscire dai rigidi vincoli quantitativi del sistema normativo previgente, lasciando alle regioni piena autonomia nell'allocare sul proprio territorio l'erogazione del servizio scolastico, ed eliminare le inefficienze e i maggiori costi di personale connessi agli istituti giuridici della reggenza e dell'assegnazione in comune.

3.3.- Sulla base delle considerazioni svolte, tutti i motivi di ricorso sarebbero non fondati.

3.3.1.- Quanto al primo, la norma impugnata non estrometterebbe le regioni dalla individuazione dei criteri rilevanti nella definizione e distribuzione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei DSGA. Essa, infatti, disciplinerebbe un oggetto non sussumibile nella materia «istruzione», ma rientrerebbe in tre distinti ambiti di competenza legislativa statale: *a)* quella esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *a)*, Cost., in relazione ai rapporti dello Stato con l'Unione europea, con riferimento agli obblighi rivenienti dall'attuazione di impegni assunti con il PNRR; *b)* quella concorrente riferita ai principi generali di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., sotto il profilo del contenimento della spesa per il personale; *c)* quella esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *g)*, Cost., concernente l'«ordinamento e [l']organizzazione amministrativa dello Stato», rilevante nella specie atteso che i dirigenti scolastici e i DSGA sono dipendenti pubblici statali e non regionali e che le disposizioni impugnate ne disciplinano la quantificazione e l'assegnazione.

In questo contesto, la scelta di acquisire l'accordo in sede di Conferenza unificata richiamerebbe il contenuto della disciplina previgente di cui al comma *5-ter* dell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, e si giustificerebbe «nell'ottica della massima collaborazione tra i diversi livelli istituzionali», considerato che i criteri stabiliti per definire il contingente organico finirebbero per costituire anche «parametri di riferimento» delle scelte regionali sul dimensionamento scolastico. Al tempo stesso, sarebbe ragionevole e proporzionata la scelta di prescindere da tale accordo nel caso questo non sia raggiunto entro i termini fissati, trattandosi di un «meccanismo di salvaguardia» diretto a rimediare a una situazione di stallo, di per sé pregiudizievole del diritto all'istruzione.

3.3.2.- Il secondo profilo di censura, relativo alla introduzione di un termine estremamente breve per raggiungere l'accordo in Conferenza unificata, sarebbe privo di pregio, trovando invece la tempistica introdotta fondamento nella esigenza di dare attuazione tempestiva al PNRR e nella necessità di garantire il regolare inizio dell'anno scolastico.

La definizione del contingente organico del personale in esame dovrebbe concludersi entro il 30 giugno per consentire alle regioni di procedere al dimensionamento delle rispettive reti scolastiche; d'altro canto, non avrebbe potuto prevedersi un termine anteriore al 15 aprile per la trasmissione alla Conferenza dello schema di decreto ministeriale, dovendo questo basarsi su dati attendibili relativi al numero degli alunni iscritti presso i vari istituti, disponibili soltanto alla fine del mese di gennaio.

Inoltre, il termine di quarantacinque giorni previsto per il raggiungimento dell'accordo sarebbe del tutto ragionevole, essendo più ampio di quello, di trenta giorni, stabilito in via generale per la definizione delle intese tra Stato e regioni dall'art. 3, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali).

Infine, l'intervento unilaterale dello Stato, in caso di mancato raggiungimento dell'accordo, era già previsto dall'art. 19, comma *5-ter*, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, e in questo modo si sarebbe sempre provveduto negli ultimi anni, non essendo mai stato raggiunto alcun accordo in Conferenza unificata, senza peraltro che i decreti ministeriali siano stati oggetto di impugnazione da parte di alcuna regione.

3.3.3.- Le censure mosse alla previsione dei criteri per la definizione del contingente organico nel caso in cui non sia raggiunto l'accordo si fonderebbero sull'errato presupposto di fatto che questi possano incidere sulla prerogativa regionale di provvedere al dimensionamento scolastico, comportando «una riduzione dei "plessi scolastici"»; asserzione confutata dalla difesa statale richiamando le considerazioni svolte in premessa.

D'altro canto, il concreto dimensionamento della rete scolastica resterebbe attribuito al sistema delle autonomie, anche per ciò che attiene al numero, al tipo, alla ubicazione e alle modalità di aggregazione dei plessi scolastici. Il nuovo modello sarebbe dunque «profondamente diverso» da quello previsto dall'art. 19, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza di questa Corte n. 147 del 2012; in quel caso, infatti, la norma imponeva la costituzione di istituti comprensivi, incidendo concretamente e direttamente sul dimensionamento della rete scolastica.



3.3.4.- Priva di fondamento sarebbe anche la doglianza riferita all'allocazione in capo all'ufficio scolastico regionale della funzione di ripartizione del contingente di dirigenti assegnato alla regione, rilevando al riguardo l'esercizio della competenza legislativa e amministrativa esclusiva dello Stato nella gestione del proprio personale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., trattandosi di funzioni «spetta[nti] al “datore di lavoro”».

3.3.5.- Il profilo di censura incentrato sulla finalità della norma di ridurre progressivamente gli organici è poi confutato dalla erroneità del suo presupposto giacché, come in precedenza rilevato, non sarebbero affatto incise le funzioni di dimensionamento della rete scolastica. In sostanza, le regioni potrebbero prevedere istituzioni scolastiche «indipendentemente dal numero di alunni iscritti», valutando autonomamente le proprie peculiarità territoriali e ambientali.

3.3.6.- Quanto, infine, alla doglianza relativa all'esercizio di un potere regolamentare statale in materia di competenza regionale, l'Avvocatura ne sostiene la non fondatezza sia sulla base dei già richiamati ambiti materiali che legittimerebbero l'intervento tanto legislativo quanto amministrativo dello Stato, sia, in ogni caso, poiché il decreto previsto dal comma 5-*quinqies* dell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, introdotto dall'impugnato comma 557, non avrebbe natura regolamentare, rientrando invece «nella categoria giuridica dei provvedimenti di macrororganizzazione adottati dal datore di lavoro pubblico per gestire il proprio personale».

3.3.7.- Da ultimo, anche la questione relativa all'impugnazione dell'art. 1, comma 558, della legge n. 197 del 2022 sarebbe non fondata, sul rilievo che le risorse economiche confluite nel fondo amministrato e gestito dallo Stato non sarebbero destinate a finanziare misure rientranti nell'ambito delle competenze legislative o amministrative delle regioni, ma alimenterebbero ulteriori fondi attinenti «alla gestione del personale scolastico», ossia di personale statale, nell'esercizio della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

4.- Con ricorso notificato e depositato il 27 febbraio 2023 (reg. ric. n. 6 del 2023), la Regione Emilia-Romagna, in persona del Presidente *pro tempore*, ha impugnato l'art. 1, commi 557, 558, 560 e 561, della legge n. 197 del 2022, in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 5, 97, secondo comma, 117, primo e terzo comma, 118, primo e secondo comma, 119 e 120, secondo comma, Cost., nonché ai principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.

Il citato comma 557, che introduce i commi 5-*quater*, 5-*quinqies* e 5-*sexies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, sarebbe costituzionalmente illegittimo nelle parti in cui questi ultimi: a) estrometterebbero le regioni dalla concertazione sui criteri per la determinazione del contingente dei dirigenti scolastici e per il riparto dello stesso tra le regioni, prevedendo un «effetto “ghigliottina”», ossia il passaggio alla semplice competenza ministeriale ove non intervenga entro una data predeterminata l'accordo in Conferenza unificata; b) prevederebbero, con norme di dettaglio, criteri rigidi, irragionevoli e contraddittori per la determinazione del predetto contingente; c) degraderebbero a un mero parere la partecipazione regionale al riparto, all'interno della regione, del contingente dei dirigenti scolastici assegnato.

4.1.- Considerando anzitutto il contenuto del richiamato comma 5-*quinqies*, primo periodo, il ricorso ritiene lesa la competenza regionale delle regioni in relazione all'organizzazione del servizio scolastico, dal momento che le determinazioni sul contingente dei dirigenti scolastici comporterebbero «innegabili condizionamenti» a carico delle decisioni sul dimensionamento delle istituzioni scolastiche, riservate alle regioni.

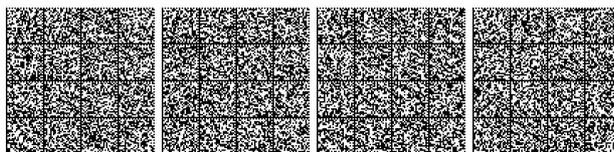
Pertanto, il concorso di competenze statali con quelle regionali dovrebbe trovare composizione tramite la leale collaborazione, ma tale principio sarebbe violato dalla disposizione impugnata, che autorizzerebbe lo Stato ad agire unilateralmente - e con «un potere che presenta anche profili sostitutivi» - al mancato raggiungimento dell'accordo in Conferenza unificata per il mero decorso di un termine predefinito e declasserebbe la partecipazione regionale al ruolo di un mero apporto consultivo.

Sarebbero in definitiva violati il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost., e le competenze amministrative della regione in materia di istruzione, di cui agli artt. 118, primo e secondo comma, Cost., in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost.

4.2.- Inoltre, l'impugnato comma 557, nella parte in cui introduce nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, i commi 5-*quinqies*, primo periodo, e 5-*sexies*, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., le competenze amministrative delle regioni nella materia della istruzione, di cui all'art. 118, primo e secondo comma, Cost., in relazione al predetto art. 117, nonché i principi di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., di buon andamento di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., e l'art. 117, primo comma, Cost.

Le citate disposizioni statali prevederebbero, infatti, parametri fissi e rigidi «diretti a ridurre il personale dirigenziale e il personale amministrativo collegato, e dunque inevitabilmente a ridurre il numero di plessi scolastici dotati di autonomia».

Esse risulterebbero, in primo luogo, eccedere strutturalmente il carattere delle norme di principio, violando l'art. 117, terzo comma, Cost., e, in secondo luogo, condizionerebbero l'esercizio delle funzioni amministrative regionali in materia di dimensionamento scolastico, in contrasto con l'art. 118, primo e secondo comma, Cost. e con i principi di ragionevolezza e di buon andamento. Quanto al comma 5-*sexies*, esso impedirebbe sempre «un aumento del contingente di dirigenti, anche qualora vi siano oggettive esigenze che lo richiederebbero».



Sarebbe evidente, ad avviso della ricorrente, la ridondanza della violazione sulle funzioni amministrative e legislative regionali in materia scolastica.

Infine, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., è prospettata in quanto, al contrario di quanto dichiarato dall'impugnato comma 557, le nuove disposizioni non sarebbero affatto «funzionali al PNRR ma anzi ne elud[erebbero] lo specifico obiettivo» relativo alla Riforma 1.3 della Missione 4, Componente 1, «che vorrebbe un potenziamento e non un indebolimento della rete scolastica».

4.3.- Il terzo profilo di censura riguarda lo stesso comma 557, nella parte in cui introduce nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, i commi 5-*quater*, ultimo periodo, e 5-*quinqies*, ultimo periodo, prevedendo entrambi che «[g]li uffici scolastici regionali, sentite le regioni, provvedono alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato»; tali disposizioni violerebbero il principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost., e quello di sussidiarietà, di cui all'art. 118 Cost.

Le disposizioni impugnate avrebbero a oggetto una funzione da esercitare d'intesa con ciascuna regione interessata, toccando l'organizzazione del servizio e non i profili attinenti allo status di dipendenti pubblici statali o al rapporto d'impiego, dovendosi altresì considerare che la perdurante intestazione del potere in capo a un organo statale risponderebbe «al ritardo nella regionalizzazione del personale, a sua volta connessa con la mancata piena attuazione dei principi di cui all'art. 119 Cost.».

4.4.- Il secondo motivo di ricorso impugna l'art. 1, commi 558, terzo periodo, 560, secondo periodo, e 561, secondo periodo, della legge n. 197 del 2022.

La ricorrente, riconoscendo che i diversi fondi finanziati con le risorse derivanti dai risparmi conseguiti dall'applicazione del comma 557 sarebbero destinati, in prevalenza, alla spesa per il personale scolastico, tuttora statale, ritiene tuttavia che «alle decisioni sulla loro destinazione debbano essere chiamate a partecipare le Regioni» sulla base dei principi costituzionali in materia di autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost. e alla giurisprudenza di questa Corte in materia di fondi settoriali previsti da norme statali nelle materie di competenza regionale.

4.4.1.- Il richiamato comma 558, terzo periodo, sarebbe pertanto costituzionalmente illegittimo nella parte in cui assegna a un decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il compito di ripartire annualmente le risorse del fondo istituito dal primo periodo della disposizione, senza prevedere il necessario coinvolgimento delle regioni, risultando violati il principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost., le competenze legislative e amministrative in materia di istruzione, di cui agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché l'autonomia finanziaria delle regioni, di cui all'art. 119 Cost.

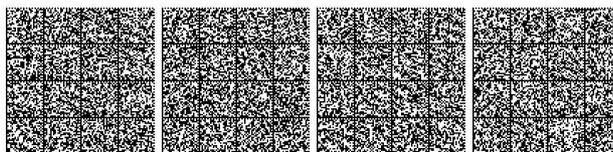
A sostegno della censura, la Regione Emilia-Romagna osserva che i fondi finanziabili menzionati nel secondo periodo dello stesso comma 558 non si esaurirebbero nella provvista di spesa per il personale e, soprattutto, che l'allocazione delle risorse finanziarie tra i diversi fondi sarebbe indissolubilmente intrecciata con l'organizzazione del servizio scolastico, costituendo, peraltro, una decisione «di natura essenzialmente politica», valendo a stabilire priorità e a individuare interessi da perseguire.

4.4.2.- Doglianze analoghe, riferite ai medesimi parametri costituzionali, sono rivolte al comma 560 del richiamato art. 1 della legge n. 197 del 2022 che, al primo periodo, in vista del recupero e della riqualificazione del patrimonio edilizio scolastico già esistente, stanziando per il 2023 la somma di un milione di euro, per «avviare attività di ricognizione e valutazione delle strutture scolastiche in dismissione». Il secondo periodo, oggetto di impugnazione, affida a un decreto del Ministro dell'istruzione e del merito la definizione dei criteri e delle modalità di ripartizione delle risorse contestualmente stanziate dalla norma.

Ad avviso della ricorrente, la violazione del principio di leale collaborazione sarebbe evidente, atteso che le risorse del fondo sono allocate «in un ambito di sicura competenza regionale, quale è l'edilizia scolastica», posta all'incrocio delle competenze concorrenti sul governo del territorio, sulla energia, sulla protezione civile, oltre che naturalmente sulla stessa istruzione.

La disposizione potrebbe essere ricondotta a legittimità costituzionale solo tramite la previsione della necessità del coinvolgimento delle regioni, nella forma della intesa.

4.4.3.- Sulla base delle stesse considerazioni anche il successivo comma 561 violerebbe i parametri costituzionali sopra indicati; la disposizione, al primo periodo, istituisce nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione e del merito un fondo, con una dotazione iniziale di 150 milioni di euro per l'anno 2023, finalizzato alla valorizzazione del personale scolastico «con particolare riferimento alle attività di orientamento, di inclusione e di contrasto della dispersione scolastica, ivi comprese quelle volte a definire percorsi personalizzati per gli studenti», nonché a «quelle svolte in attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza». Al secondo periodo, la stessa prescrive che i criteri di utilizzo delle risorse riversate nel predetto fondo sono stabiliti, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 197 del 2022, da un decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, «sentite le organizzazioni sindacali».



Ad avviso della ricorrente la norma statale riguarderebbe un fondo settoriale in una materia di sicura competenza regionale, quale è l'istruzione scolastica e segnatamente l'organizzazione scolastica; ciò che ne determinerebbe la illegittimità costituzionale nella parte in cui non prevede alcuna forma di concertazione regionale sul decreto ministeriale, nella forma della intesa da assumere in sede di Conferenza Stato-regioni o, in subordine, in altra forma di partecipazione.

5.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

La difesa statale ripercorre in premessa le ragioni che avrebbero portato all'adozione delle disposizioni impugnate, negli stessi termini già illustrati nel giudizio iscritto al n. 4 reg. ric. 2023.

Inoltre, l'Avvocatura sostiene la non fondatezza delle censure rivolte all'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022 richiamando anzitutto gli ambiti di competenza legislativa statale ai quali la norma andrebbe ricondotta, ossia quelli di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *a*) e *g*), Cost., in relazione ai rapporti dello Stato con l'Unione europea e all'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, e quello di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al coordinamento della finanza pubblica.

Il lamentato «effetto “ghigliottina”» non lederebbe dunque competenze regionali, poiché la previsione della possibilità di prescindere dall'accordo, nel caso in cui questo non sia raggiunto entro i termini stabiliti dall'art. 19, comma 5-*quater*, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, si limiterebbe a introdurre un meccanismo di salvaguardia preordinato a superare una situazione di stallo.

Inoltre, le censure sulla rigidità dei criteri stabiliti per la determinazione del contingente organico ometterebbero di considerare che questi non inciderebbero sul dimensionamento scolastico e che la distribuzione dei plessi scolastici continuerebbe a essere il frutto di una scelta discrezionale demandata, anche dalla norma impugnata, al sistema delle autonomie.

Nemmeno coglierebbe nel segno il profilo di censura sulla «degradazione» del coinvolgimento delle regioni nella distribuzione del personale scolastico a esse assegnato. Si tratterebbe, infatti, di una funzione da attuare mediante provvedimenti adottati dal datore di lavoro del personale scolastico, ossia da organi del Ministero dell'istruzione e del merito.

Quanto al motivo di ricorso che impugna il comma 558 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022, la difesa statale ne argomenta la non fondatezza richiamando l'afferenza delle risorse allocate nel fondo statale alla gestione del personale scolastico e, quindi, all'esercizio di una competenza legislativa esclusiva statale.

La doglianza mossa al successivo comma 560 andrebbe rigettata rilevando che lo Stato avrebbe istituito un fondo nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., per le finalità di rimuovere gli squilibri economici e sociali e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona; pertanto, non sarebbe richiesto alcun coinvolgimento con le regioni sul riparto delle risorse stanziare dalla norma.

Infine, a ritenere non fondata l'impugnativa del comma 561, varrebbero le considerazioni già svolte, trattandosi di un fondo destinato a finanziare interventi per la valorizzazione del personale scolastico, ossia di dipendenti statali.

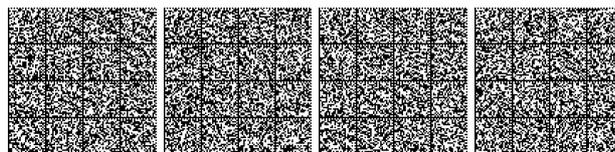
6.- Con ricorso notificato il 27 febbraio-1° marzo 2023 e depositato il 28 febbraio 2023 (reg. ric. n. 7 del 2023), la Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore*, ha impugnato l'art. 1, commi 557 e 558, della legge n. 197 del 2022, in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, primo e secondo comma, 34, primo e secondo comma, 97, secondo comma, 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione.

6.1.- Il primo motivo denuncia l'illegittimità costituzionale del citato comma 557 nella parte in cui introduce il comma 5-*quater* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito.

6.1.1.- Ricostruito il quadro normativo precedente alla modifica apportata, la Regione ricorrente articola un primo profilo di censura, in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, 34, primo e secondo comma, e 97, secondo comma, Cost.

In particolare, il comma 5-*quater* prevederebbe che i criteri rilevanti ai fini della definizione del contingente dei dirigenti scolastici e dei DSGA sarebbero esclusivamente: *a*) la considerazione del «parametro della popolazione scolastica»; *b*) la «necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche»; *c*) la predisposizione di «forme di compensazione interregionale».

Tale norma violerebbe l'art. 3 Cost. nella parte in cui non prevederebbe anche il criterio «della necessità di tenere conto delle peculiarità delle aree interne, nonché quello di tenere conto del contesto socio-economico svantaggiato in cui si collocano gli istituti scolastici».



Parimenti lesivo sarebbe il diritto garantito dall'art. 34 Cost. a disporre di un servizio scolastico di prossimità, con ulteriore pregiudizio al buon andamento del servizio stesso, poiché la mancata considerazione dei suddetti criteri impedirebbe all'amministrazione scolastica di raggiungere i propri fini.

6.1.2.- Un ulteriore profilo di censura lamenta il contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché con il principio di leale collaborazione, laddove il comma 5-*quater* dell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, introdotto dall'impugnato comma 557, affiderebbe agli uffici scolastici regionali «sentite le regioni», il compito di provvedere «alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato».

La disposizione, «evidentemente di dettaglio», estrometterebbe del tutto le regioni dall'esercizio della funzione legislativa e amministrativa in un ambito di propria competenza, tanto più che quello della distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche sarebbe un compito del quale le regioni non potrebbero essere private (è citata la sentenza di questa Corte n. 13 del 2004).

In subordine, risulterebbero comunque violati i principi in materia di chiamata in sussidiarietà, che richiederebbero nella specie una intesa con le regioni e non un semplice parere.

6.2.- Il secondo motivo di ricorso impugna, sotto più profili, l'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui introduce il comma 5-*quinquies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito.

6.2.1.- La norma in esame, consentendo allo Stato di provvedere unilateralmente alla definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei DSGA nel caso non si raggiunga l'accordo in Conferenza unificata, «conform[erebbe] in termini vincolanti e in modo particolarmente evidente» le attribuzioni regionali nella materia della istruzione.

In particolare, la disciplina si limiterebbe a stabilire la trasmissione dello schema di decreto ministeriale alla Conferenza unificata entro il 15 aprile, «senza prevedere in alcun modo che tale invio sia preceduto da interlocuzioni volte ad acquisire i punti di vista, le esigenze e le valutazioni» delle amministrazioni territoriali coinvolte. In altri termini, una volta scaduto il termine del 31 maggio senza che sia raggiunto l'accordo, la funzione amministrativa verrebbe esercitata «tramite un procedimento che prevede[rebbe] solo un ossequio meramente formale alla leale collaborazione», senza agevolare il progressivo ed effettivo avvicinamento dei punti di vista.

Sarebbero dunque violati gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. nonché il principio di leale collaborazione.

6.2.2.- Anche il menzionato comma 5-*quinquies*, per gli stessi motivi esposti in relazione al già denunciato comma 5-*quater*, si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, primo e secondo comma, 34, primo e secondo comma, e 97, secondo comma, Cost., nella parte in cui non prevederebbe tra i criteri rilevanti per l'adozione del decreto ministeriale di definizione e riparto del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei DSGA, anche quello della necessità di tenere conto delle peculiarità delle aree interne, nonché quello del contesto socio-economico svantaggiato in cui si collocano gli istituti scolastici.

6.2.3.- Lo stesso comma 5-*quinquies* sarebbe ulteriormente viziato nella parte in cui affida a un organo statale la funzione di ripartire il contingente dei dirigenti scolastici assegnato alla regione, che sarebbe solo sentita. La illegittimità costituzionale discenderebbe dagli stessi motivi illustrati con riguardo alla identica previsione contenuta nel precedente comma 5-*quater*.

6.3.- Il terzo motivo di ricorso impugna l'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022 nella parte in cui introduce, nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, il comma 5-*sexies*, che predisporrebbe un meccanismo volto a perseguire «a regime» l'obiettivo della progressiva riduzione del contingente dei dirigenti scolastici e dei DSGA «e dunque della progressiva contrazione della rete scolastica».

In particolare, tale disposizione prescinderebbe «dall'andamento della popolazione scolastica», non prevedendo, in violazione dell'art. 3, primo comma, Cost. e del principio di ragionevolezza, la possibilità di «adeguare “verso l'alto”» il contingente organico nell'ipotesi di crescita della popolazione scolastica. Altrettanto irragionevolmente, la norma non prevederebbe la «perdurante applicabilità [...] delle disposizioni inerenti alla reggenza delle istituzioni scolastiche e alla condivisione» dei DSGA.

Gli stessi argomenti evidenzierebbero il contrasto con l'art. 34, primo comma, Cost., risultando privo di una garanzia di effettività il principio dell'accesso all'istruzione.

Entrambe le censure, ad avviso della ricorrente, ridonderebbero in lesione indiretta delle attribuzioni costituzionali delle regioni.

6.4.- Con il quarto motivo, il ricorso impugna il comma 558 del richiamato art. 1 della legge n. 197 del 2022, ritenendolo in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118, primo comma, e 119 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione, nella parte in cui non prevederebbe che il decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il quale si provvede al riparto delle risorse esistenti nel fondo istituito dal medesimo comma 558, sia adottato previa intesa acquisita nella sede della Conferenza unificata.



Al riguardo, sarebbe ormai consolidata la giurisprudenza costituzionale che precluderebbe alla legge statale di istituire fondi con vincolo di destinazione riconducibili alla competenza regionale, se non prevedendo l'intesa nella sede più appropriata ai fini delle scelte concernenti il trasferimento delle risorse.

7.- Anche in questo giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per il rigetto del ricorso ed eccependo la inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, promosse in riferimento agli artt. 3, 34 e 97 Cost., non essendo tali parametri attinenti al riparto delle competenze legislative e amministrative tra lo Stato e le regioni.

Queste stesse doglianze sarebbero comunque non fondate perché «basat[e] su una interpretazione errata della norma» impugnata, dal momento che i criteri da questa indicati «non costitui[rebbero] evidentemente un “numerus clausus”», tratteggiando piuttosto una «cornice generale» all'interno della quale sarebbe possibile per le regioni contribuire alla individuazione di ulteriori criteri, nell'ambito del procedimento previsto per il raggiungimento dell'intesa in Conferenza unificata.

Quanto agli altri motivi di impugnazione, l'Avvocatura ne argomenta la non fondatezza sulla base di considerazioni del tutto analoghe a quelle spiegate negli atti di costituzione dei due precedenti giudizi.

8.- Tutte le parti hanno depositato memorie in prossimità dell'udienza.

8.1.- La Regione Toscana segnala che, in attuazione delle disposizioni impuginate, il 24 aprile 2023 è stato trasmesso alle regioni lo schema del decreto di cui all'art. 19, comma 5-*quater*, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, ai fini dell'accordo in Conferenza unificata. A seguito degli incontri svolti e delle richieste di chiarimenti ricevute, il Ministero dell'istruzione e del merito ha fornito ulteriori elementi, senza che tuttavia sia stato raggiunto il previsto accordo.

In data 25 luglio 2023, alle regioni è stato trasmesso il decreto del Ministro dell'istruzione e del merito di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze 30 giugno 2023, n. 127, adottato ai sensi del comma 5-*quinquies* del richiamato art. 19, che, con riferimento al numero di dirigenti scolastici assegnati alla Regione Toscana, comporterebbe «una corrispondente necessaria riduzione di ben 24 istituzioni scolastiche rispetto all'esistente».

8.1.1.- La memoria replica agli argomenti della difesa statale incentrati sugli effetti negativi della modalità di assegnazione di dirigenti scolastici in reggenza.

Inoltre, precisa che, in considerazione della suddetta rilevante incidenza sulle competenze regionali, non sarebbe dirimente il richiamo alla competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., dovendo comunque essere rispettato il principio della leale collaborazione. Nella specie, l'adozione unilaterale del provvedimento sarebbe avvenuta senza che lo Stato abbia sviluppato «un effettivo e proficuo confronto» con le regioni, nonostante le loro richieste.

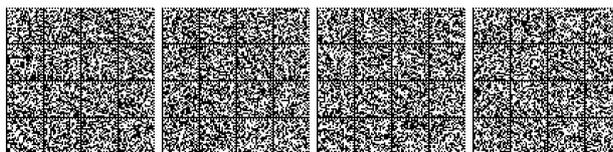
Sarebbe poi «riduttivo» affermare che le disposizioni impuginate consentirebbero alle regioni di esercitare il dimensionamento scolastico distribuendo i plessi ove viene svolta l'attività scolastica, dal momento che la programmazione di una offerta formativa efficace sul territorio si realizzerebbe anzitutto attraverso le istituzioni scolastiche che abbiano conseguito la personalità giuridica, ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa).

8.2.- Anche la memoria della Regione Emilia-Romagna richiama l'attuazione in via unilaterale delle previsioni dell'impugnato comma 557 e segnala l'adozione, in forza del parimenti impugnato comma 561, del decreto del Ministro dell'istruzione e del merito 5 aprile 2023, n. 63.

In via generale, a confutazione degli assunti della difesa statale, la Regione ritiene che la disciplina impugnata, non consentendo più il ricorso all'istituto della reggenza o della gestione in comune di più istituzioni scolastiche, «a maggior ragione avrebbe richiesto una partecipazione paritetica ed effettiva del sistema regionale»; infatti, sarebbe oggi precluso alle regioni non solo «di istituire, ma anche semplicemente di mantenere scuole in numero superiore al numero dei dirigenti scolastici».

Nemmeno varrebbe sostenere, come propone l'Avvocatura generale dello Stato, che le regioni ben potrebbero dislocare sul territorio plessi scolastici, dal momento che il dimensionamento della rete scolastica implicherebbe la «possibilità di organizzare il servizio istituendo scuole, cioè istituzioni scolastiche [...] e non collocando mere sedi distaccate sul territorio».

8.2.1.- Con specifico riguardo al primo motivo di ricorso, la memoria regionale reputa fallaci gli argomenti della difesa statale.



Anzitutto, la potestà esclusiva statale in materia di «rapporti dello Stato con l'Unione europea» non comporterebbe «la soppressione della competenza regionale nella fase attuativa degli obblighi europei», come risulterebbe dall'art. 117, quinto comma, Cost.

Inoltre, anche considerando che dirigenti scolastici e DSGA sarebbero dipendenti pubblici statali, e non regionali, non potrebbe dirsi prevalente il titolo di competenza sull'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa dello Stato. Richiamando le sentenze di questa Corte n. 13 del 2004 e n. 147 del 2012, la difesa regionale contesta che «lo status quo - di perdurante inattuazione dei principi di cui all'art. 119 Cost. - [possa] giustificare ulteriori compressioni delle competenze regionali»; pertanto, discipline come quella impugnata si potrebbero giustificare soltanto «in forza dei principi di sussidiarietà, con il contrappeso della concertazione paritetica».

Infine, la previsione dell'intervento unilaterale dello Stato, consentito con il mero decorso del termine del 31 maggio senza che sia intervenuto l'accordo in Conferenza unificata, non rispetterebbe il principio di leale collaborazione, giacché porrebbe lo Stato «nella condizione meramente potestativa di lasciar decorrere il termine per provvedere unilateralmente». D'altro canto, non sarebbe significativa la circostanza che il contingente dei dirigenti scolastici sia stato determinato, anche in precedenza, in modo unilaterale; infatti, la possibilità, allora prevista, di coprire la direzione delle istituzioni scolastiche mediante gli istituti della reggenza e della assegnazione in comune escludeva che la determinazione del contingente dei dirigenti scolastici avesse «implicazioni dirette sulla articolazione scolastica regionale».

8.2.2.- Gli argomenti della difesa statale nemmeno minerebbero la fondatezza dei due ulteriori motivi di ricorso riferiti al comma 557 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022.

Si osserva, in particolare, che alle regioni sarebbe precluso di valutare la possibilità o l'opportunità di «programma[re] nel territorio le istituzioni scolastiche e non solo i corrispondenti edifici».

Quanto alla degradazione a un mero parere della partecipazione regionale al riparto del contingente dei dirigenti scolastici, è richiamata l'affermazione della sentenza n. 13 del 2004 di questa Corte, secondo cui la distribuzione del personale docente sarebbe un «compito del quale le Regioni non possono essere private»; la tesi dell'Avvocatura generale dello Stato vorrebbe dunque «rivendica[re] come appropriata [la] situazione di inattuazione costituzionale» che la citata pronuncia avrebbe invece stigmatizzato.

8.2.3.- Infine, la memoria della Regione Emilia-Romagna insiste per l'accoglimento delle impugnative dei successivi commi 558, 560 e 561.

In particolare, in relazione alla prima delle citate previsioni, osserva che, sebbene le competenze costituzionali delle regioni in materia di istruzione «non siano ancora “attivate”» mediante le necessarie norme di trasferimento di funzioni e la riforma della finanza regionale, andrebbero tuttavia seguiti i moduli della leale collaborazione prevedendo il coinvolgimento paritetico regionale in relazione alla allocazione di risorse che toccano direttamente l'organizzazione del servizio scolastico.

8.3.- La memoria della Regione Puglia ribadisce anzitutto l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, promosse in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, 34, primo e secondo comma, e 97, secondo comma, Cost. - parametri che, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, sarebbero invece non attinenti al riparto di competenze e, dunque, non evocabili. Al riguardo, essa sottolinea che le norme impuginate costringerebbero la regione a esercitare le proprie attribuzioni legislative e amministrative in materia di programmazione scolastica in modo difforme dai suddetti parametri costituzionali.

Nel merito, le censure in esame sarebbero fondate, in disparte la prospettazione della difesa statale secondo cui i criteri indicati dal legislatore ai fini della determinazione dei contingenti organici dei dirigenti scolastici e dei DSGA non costituirebbero «un “numerus clausus”». Infatti, il vulnus lamentato non riguarderebbe la possibilità per le regioni di portare all'attenzione dell'amministrazione statale le proprie istanze, quanto piuttosto la circostanza che le disposizioni impuginate «non considerino in alcun modo le peculiarità delle aree interne e del contesto socio-economico svantaggiato in cui si collocano gli istituti scolastici».

Sarebbe inoltre privo di pregio l'assunto dell'Avvocatura generale dello Stato volto a escludere le lesioni alle competenze regionali dal momento che potrebbero sempre essere istituiti plessi scolastici separati. Infatti, nella funzione di programmazione della rete scolastica, spettante alle regioni, dovrebbe rientrare la scelta di quale strumento utilizzare per garantire il servizio scolastico, in particolare nelle aree interne e nei contesti svantaggiati e, quindi, se optare «per la predisposizione di “meri” plessi separati, ovvero per la strutturazione sul territorio di istituzioni scolastiche autonome».

8.4.- In tutti i giudizi l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memorie di contenuto pressoché identico.

Con riferimento al collegamento tra le disposizioni impuginate e il PNRR, la difesa statale segnala che nel Piano è stata inserita «una milestone (M4C1-5) al 31 dicembre 2022 per la definizione della normativa primaria sul dimensionamento scolastico», obiettivo raggiunto proprio in conseguenza dell'adozione delle previsioni oggetto dei giudizi,



«che hanno consentito al nostro Paese di superare positivamente le valutazioni della Commissione europea». Il PNRR prevederebbe tuttavia «una ulteriore milestone (M4C1-10) al 31 dicembre 2023 relativa all'entrata in vigore delle disposizioni attuative», ossia il decreto interministeriale avente a oggetto i criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei DSGA, e i «singoli piani regionali di definizione della rete scolastica».

Oltre a confermare che la normativa impugnata e la sua concreta attuazione costituirebbero puntuale adempimento degli obblighi assunti dall'Italia in sede europea, l'Avvocatura richiama le «gravi conseguenze sul piano finanziario» che sarebbero determinate da un eventuale inadempimento a tali obblighi.

Sotto un diverso profilo, la difesa statale evidenzia che il legislatore avrebbe nella specie previsto «il ricorso all'istituto giuridico dell'accordo e non a quello dell'intesa», considerato che le norme in esame afferirebbero ad ambiti oggetto di competenza legislativa esclusiva statale, il cui esercizio prescinderebbe dunque dalla necessità di una previa intesa con gli enti regionali, «pur rendendo opportuno il raggiungimento di un "accordo" per evidenti ragioni di coordinamento con l'esercizio, a valle, delle competenze amministrative regionali».

Pertanto, non sarebbe casuale la previsione di una disciplina *ad hoc* per l'ipotesi del mancato raggiungimento dell'accordo nel termine fissato, «non sovrapponibile a quella delineata per le "intese"» dall'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997.

D'altro canto, anche le doglianze regionali in riferimento al principio di leale collaborazione si rivelerebbero non fondate, tenuto conto che il decreto attuativo delle previsioni impugnature sarebbe stato adottato «a seguito di un intenso confronto con le Regioni», come attesterebbero gli atti preparatori, prodotti in giudizio: infatti, gli uffici statali avrebbero garantito «un effettivo contraddittorio procedimentale con le parti interessate», fornendo «in piena trasparenza» i chiarimenti utili per favorire il raggiungimento dell'accordo in sede di Conferenza unificata.

Sarebbero altresì non fondate le censure articolate sui criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici, da ritenere invece del tutto ragionevoli in quanto, «al fine di tener conto della riduzione del numero degli alunni frequentanti», appronterebbero un «modello di calcolo» idoneo ad armonizzare la distribuzione sul territorio nazionale del personale in esame «con il concreto andamento demografico della popolazione scolastica in ambito regionale, come stabilito nel P.N.R.R.».

Inoltre, riportando il numero delle istituzioni scolastiche previste per l'anno scolastico 2024/2025 per ciascuna regione, la memoria ne evidenzia l'incremento rispetto a quello delle istituzioni che, in forza della disciplina previgente, avrebbero potuto disporre di personale nominabile in via esclusiva. Ciò dimostrerebbe la profonda diversità del nuovo modello da quello previsto dall'art. 19, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza di questa Corte n. 147 del 2012; nella specie, infatti, il concreto dimensionamento della rete scolastica resterebbe attribuito al sistema delle autonomie, incidendo la norma impugnata «esclusivamente sul contingente organico del personale statale posto ai vertici» delle istituzioni scolastiche.

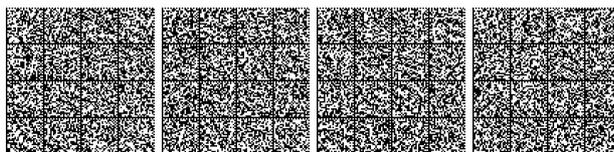
8.4.1.- Con riferimento alla impugnativa dell'art. 1, comma 560, della legge n. 197 del 2022, promossa dalla Regione Emilia-Romagna, l'Avvocatura segnala che la disposizione è stata modificata, nel senso auspicato dalla ricorrente, dall'art. 21, comma 4-*septies*, del decreto-legge 22 giugno 2023, n. 75 (Disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, di agricoltura, di sport, di lavoro e per l'organizzazione del Giubileo della Chiesa cattolica per l'anno 2025), convertito, con modificazioni, nella legge 10 agosto 2023, n. 112. Al secondo periodo del citato comma 560 è ora specificato che il decreto ministeriale con cui sono definiti i criteri e le modalità di ripartizione delle risorse del fondo istituito dalla norma medesima sia adottato «previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

In considerazione di ciò, e del fatto che «la disposizione impugnata non ha ricevuto attuazione» prima della suddetta modifica, la difesa statale chiede che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere.

9.- Tardivamente, il 10 novembre 2023 l'Unione regionale delle province toscane (UPI Toscana) depositava, nel giudizio iscritto al n. 4 del 2023, una opinione scritta quale *amicus curiae*.

Considerato in diritto

1.- Con i ricorsi indicati in epigrafe (reg. ric. n. 4, n. 6 e n. 7 del 2023) le Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia hanno impugnato varie disposizioni della legge n. 197 del 2022 relative alla disciplina della definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici (d'ora in poi, anche: DS) e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (d'ora in poi, anche: DSGA) e alla sua distribuzione tra le regioni, nonché ad alcuni fondi e stanziamenti statali nel settore della istruzione.



Della suddetta legge è anzitutto impugnato l'art. 1, comma 557, che introduce i commi *5-quater*, *5-quinquies* e *5-sexies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito. Tutti i ricorsi, articolando vari profili di censura esposti di seguito (punti da 5 a 11), lamentano complessivamente la violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, e del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.; la Regione Toscana ritiene altresì violati, nel complesso, gli artt. 5, 34, 97, secondo comma, 117, sesto comma, e 119 Cost.; la Regione Emilia-Romagna, gli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost., nonché l'art. 117, primo comma, Cost.; la Regione Puglia, gli artt. 3, primo e secondo comma, e 34, primo e secondo comma, Cost.

Inoltre, tutti i ricorsi impugnano l'art. 1, comma 558, della legge n. 197 del 2022, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.; in particolare, la disposizione, al terzo periodo, non prevederebbe l'acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza unificata sul decreto ministeriale con il quale si provvede al riparto delle risorse del fondo istituito dal medesimo comma 558.

Infine, sulla base di censure analoghe a quelle da ultimo richiamate, il ricorso della Regione Emilia-Romagna impugna anche i commi 560, secondo periodo, e 561, secondo periodo, dello stesso art. 1 della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui non coinvolgerebbero le regioni nella gestione dei finanziamenti statali vincolati, rispettivamente, alla ricognizione e valutazione di strutture scolastiche in dismissione e alla valorizzazione del personale scolastico.

2.- I giudizi promossi vanno riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia, avendo a oggetto questioni relative in parte alle medesime norme, in parte a norme comunque oggettivamente connesse, tutte impuginate in riferimento a parametri in buona parte coincidenti.

3.- In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, nella parte in cui inserisce i commi *5-quinquies* e *5-sexies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, promossa dalla Regione Emilia-Romagna in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., lamentando che tali disposizioni non sarebbero in realtà funzionali al PNRR, ma, anzi, ne eluderebbero lo specifico obiettivo di potenziamento, e non di indebolimento, della rete scolastica.

La questione evoca, infatti, un parametro costituzionale mai menzionato nella deliberazione a impugnare adottata dalla Giunta regionale, la quale, in ogni caso, non fa minimamente cenno ai contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e alla compatibilità della norma impugnata con gli stessi.

Manca, pertanto, quella «piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione», che la costante giurisprudenza di questa Corte richiede nei giudizi in via principale (da ultimo, sentenza n. 163 del 2023 e precedenti ivi richiamati).

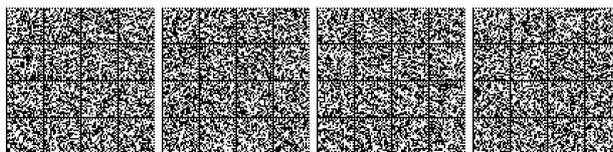
3.1.- È invece priva di fondamento l'eccezione di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, promosse dalla Regione Puglia in riferimento agli artt. 3, 34 e 97 Cost., formulata dall'Avvocatura generale dello Stato sul rilievo della estraneità di tali parametri al riparto delle competenze legislative e amministrative tra lo Stato e le regioni.

Il ricorso regionale contiene, infatti, la chiara individuazione sia degli ambiti di competenza indirettamente incisi dalla disciplina statale sia delle ragioni che determinerebbero le relative lesioni.

4.- Nel merito, va preliminarmente constatato che le disposizioni impuginate si pongono come dichiarato obiettivo quello di dare attuazione alla riorganizzazione del sistema scolastico prevista nel PNRR.

La «Riforma dell'organizzazione del sistema scolastico» (Riforma 1.3, collocata all'interno della più ampia Missione 4 «Istruzione e Ricerca», Componente 1 «Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nidi alle università»), richiede, infatti, fra l'altro, di adottare «[c]ome “parametro efficace”», al fine di identificare le istituzioni cui assegnare un DS e un DSGA, la «popolazione scolastica regionale, anziché la popolazione del singolo istituto come previsto dalla legislazione vigente».

In funzione quindi degli sviluppi demografici, notoriamente da tempo in costante diminuzione, l'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022 mira a modificare la disciplina della definizione del contingente organico dei DS e dei DSGA, nonché a superare l'istituto della reggenza, nella misura in cui consentiva alle regioni di istituire o, comunque, mantenere in vita autonomie scolastiche anche sottodimensionate rispetto alla soglia di 600 alunni, prima prevista dai commi 5 e *5-bis* dell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito (oppure di 400, se situate nelle piccole isole, o in comuni montani, ovvero in aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche). Le stesse, infatti, venivano assegnate in reggenza a dirigenti scolastici già titolari di un incarico in una istituzione normodimensionata.



Da questo punto di vista, va anche chiarito che nessun contenuto delle disposizioni impugnate comporta l'effetto di imporre la soppressione di scuole, intese come luoghi dove si svolge l'attività didattica ed educativa, distribuiti sul territorio regionale.

Piuttosto, senza in alcun modo incidere sulla concreta possibilità per le regioni di localizzare gli edifici scolastici ove collocare le istituzioni autonome o i relativi plessi, le previsioni impugnate ridefiniscono la consistenza del contingente organico dei DS e dei DSGA, al quale è correlata la individuazione quantitativa delle istituzioni scolastiche autonome in base al nuovo criterio che stabilisce una relazione biunivoca tra ognuna di queste e un dirigente.

In tale prospettiva, la nuova normativa non determina, almeno nel primo anno di applicazione, nemmeno una diminuzione del numero complessivo di dirigenti assegnato a ciascuna delle regioni ricorrenti, che anzi aumenta di qualche unità; precludendo il ricorso all'istituto della reggenza, diminuisce invece il numero delle istituzioni scolastiche autonome, inducendo alcuni accorpamenti di plessi con le stesse, per cui i primi si configureranno quali sedi distaccate delle seconde.

Ciò, tuttavia, non significa, automaticamente, la perdita di progettualità formativa e di originalità didattica della comunità scolastica di riferimento, che, all'interno dei vari organi collegiali e nella creatività dei singoli docenti, rimane pienamente in grado di esprimersi.

Soprattutto, in un'ottica sostanziale, non si può trascurare che, con le disposizioni impugnate, il legislatore statale ha inteso «realizzare in via mediata una finalità [...] riconducibile al coordinamento dinamico della finanza pubblica», in quanto diretta a riorientare virtuosamente «la spesa pubblica» (sentenza n. 78 del 2020).

In particolare, la nuova disciplina consente di eliminare gli effetti negativi, in termini di inefficienza e inefficacia, conseguenti alla possibilità in precedenza consentita di conferire, come si è visto, allo stesso dirigente uno o più incarichi aggiuntivi di reggenza di istituzioni scolastiche sottodimensionate; ciò che determinava non solo un'organizzazione precaria, ma anche la moltiplicazione di adempimenti, gestionali e di bilancio, connessi alla distinta personalità giuridica delle istituzioni scolastiche allo stesso assegnate.

Inoltre, se da un lato la disciplina in esame adegua il sistema alla ormai costante riduzione demografica, così da determinare progressivi risparmi di spesa riferiti al complessivo contingente dei DS e dei DSGA, non può essere ritenuta, dall'altro, espressione di mera spending review.

Essa si configura, piuttosto, come un intervento a invarianza di spesa - come esplicitato dalla relazione tecnica al disegno di legge - perché i suddetti risparmi sono vincolati alle destinazioni indicate nell'art. 1, comma 558, della legge n. 197 del 2022 e rimangono all'interno dello stesso sistema scolastico, che in questo modo beneficia di un canale di autofinanziamento.

4.1- Nello specifico, l'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022 (riportato al punto 1.1. del Ritenuto in fatto), inserisce i commi *5-quater*, *5-quinquies* e *5-sexies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, modificando, a decorrere dall'anno scolastico 2024/2025, il procedimento già disciplinato dal precedente comma *5-ter* con cui sono stabiliti i criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei DSGA e la sua distribuzione tra le regioni.

In particolare:

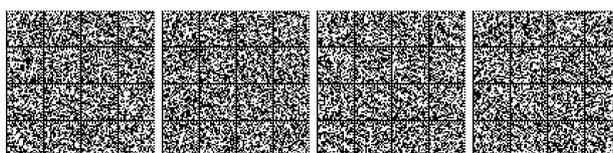
a) non è più necessario, per l'assegnazione di personale stabile ai vertici delle istituzioni scolastiche, che queste raggiungano il numero minimo di alunni previsto dai commi 5 e *5-bis* dello stesso art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito;

b) si dovrà, invece, tenere conto del parametro della popolazione scolastica regionale, menzionato dalla Riforma 1.3 del PNRR, nonché della necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, anche prevedendo forme di compensazione interregionale;

c) sono previsti, inoltre, termini precisi ai fini del raggiungimento di un accordo in sede di Conferenza unificata, alla quale lo schema del decreto che definisce i criteri per la determinazione dell'organico dei dirigenti scolastici e dei DSGA deve essere trasmesso entro il 15 aprile, in modo da consentire l'adozione del decreto entro il 31 maggio dell'anno solare precedente all'anno scolastico di riferimento;

d) sulla base dei parametri individuati dal suddetto decreto le regioni provvedono autonomamente al dimensionamento della rete scolastica entro il 30 novembre di ogni anno, nei limiti del contingente annuale individuato dal medesimo decreto; successivamente, l'ufficio scolastico regionale, sentita la regione, provvede alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici alla stessa assegnato;

e) ove, invece, il suddetto termine del 31 maggio decorra inutilmente, il comma *5-quinquies* stabilisce che il contingente organico dei DS e dei DSGA e la sua distribuzione tra le regioni siano definiti con decreto adottato di



concerto tra i Ministri dell'istruzione e del merito e dell'economia e delle finanze sulla base di un coefficiente indicato dal decreto medesimo. In particolare, questo deve essere non inferiore a 900 e non superiore a 1000, ed è adeguato con degli specifici correttivi; il parametro e i correttivi, insieme, sono assunti a divisore del numero degli alunni iscritti nelle istituzioni scolastiche di ciascuna regione, in modo da ottenere il numero delle istituzioni scolastiche con dirigenti scolastici e DSGA nominabili in base alla nuova disciplina.

5.- Tanto premesso, poiché le censure regionali lamentano, quale motivo principale, la violazione del riparto di competenze, diretta o in ridondanza della violazione di altri parametri, occorre anzitutto identificare l'ambito materiale cui ricondurre la disciplina impugnata, tenendo conto, secondo i criteri enunciati dalla costante giurisprudenza di questa Corte, della sua *ratio*, della finalità che persegue e del suo contenuto, tralasciando la considerazione degli aspetti marginali e degli effetti riflessi (tra le altre, sentenze n. 6 del 2023, n. 193 e n. 70 del 2022 e n. 56 del 2020).

5.1.- Da questo punto di vista, non può essere negato che i commi 5-*quater*, 5-*quinquies* e 5-*sexies* dell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, inseriti dall'impugnato comma 557, interferiscono con la competenza regionale concorrente in materia di istruzione, sotto il profilo del dimensionamento scolastico, costantemente inquadrato in tale ambito materiale dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 147 del 2012, n. 200 del 2009, n. 34 del 2005 e n. 13 del 2004).

Il richiamato comma 5-*quater* prescrive, infatti, che le regioni provvedono al dimensionamento scolastico «sulla base dei parametri individuati dal decreto» del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e «nei limiti del contingente annuale individuato dal medesimo decreto».

Tale decreto, che definisce i criteri rilevanti per la determinazione del contingente organico dei DS e dei DSGA, è adottato a seguito dell'accordo, ove raggiunto, in sede di Conferenza unificata; ma se in tale sede un contenuto condiviso non matura, all'adozione del decreto provvedono unilateralmente i suddetti Ministri.

Anche le previsioni dei due ulteriori commi 5-*quinquies* e 5-*sexies*, pure inseriti dallo stesso comma 557, richiedono in sostanza alle regioni di considerare il contingente organico nello svolgimento della funzione di dimensionamento scolastico, dovendo queste organizzare la rete scolastica prevedendo un numero di istituzioni autonome compatibile con quello complessivo dell'organico di DS e di DSGA assegnato in forza dell'applicazione della disciplina statale introdotta.

5.2.- Nonostante tale interferenza con la competenza regionale, le disposizioni in esame si fondano però, in via prevalente, su diversi titoli della competenza esclusiva statale.

Va infatti considerato che queste norme, sia sotto il profilo della determinazione del contingente che sotto quello della scelta del superamento, nei termini precisati, dell'istituto giuridico della reggenza, sono relative a personale inserito nel pubblico impiego statale, perché «i dirigenti scolastici sono dipendenti pubblici statali e non regionali - come risulta sia dal loro reclutamento che dal loro complessivo status giuridico» (sentenza n. 147 del 2012 e già, nello stesso senso, sentenza n. 200 del 2009, con riguardo al personale scolastico).

Esse rientrano a pieno titolo, quindi, nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato», di competenza esclusiva statale in base alla lettera *g*) del secondo comma dell'art. 117 Cost.

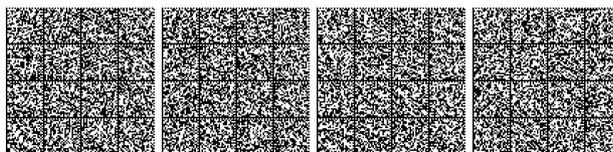
5.2.1.- Le disposizioni in esame sono qualificabili, sotto un duplice profilo, anche come norme generali sull'istruzione, rientranti nella potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost.

In primo luogo, perché, come già affermato da questa Corte per altre categorie di personale scolastico, la «revisione di criteri e parametri per la determinazione complessiva degli organici» (sentenza n. 200 del 2009, punto 34 del Considerato in diritto), rientra tra le norme generali sull'istruzione.

In secondo luogo, perché tali norme mirano a ridefinire un aspetto di fondo dell'autonomia funzionale - la cui disciplina questa Corte ha già ricondotto alle «norme generali sull'istruzione» (sentenza n. 200 del 2009, punto 21 del Considerato in diritto) - che caratterizza le istituzioni scolastiche, essendo rivolte a istituire un necessario binomio tra l'autonomia e la titolarità effettiva di un dirigente, sicché non si dà più la prima in assenza di tale figura.

5.2.2.- Non convince, invece, il modo con cui l'Avvocatura generale dello Stato argomenta sulla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., in relazione ai rapporti dello Stato con l'Unione europea, che è evocata in modo totalizzante con riferimento agli obblighi derivanti dall'attuazione degli impegni assunti con il PNRR.

Tale assunzione di impegni non vanifica, di per sé, le competenze regionali: come risulta dall'art. 117, quinto comma, Cost., queste, infatti, sono chiamate in causa nel provvedere «all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza».



6.- Una volta chiarito l'ambito materiale in cui si colloca in via prevalente la disciplina di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, occorre considerare le singole censure formulate nei ricorsi.

Al riguardo, le Regioni Toscana e Puglia, anzitutto, impugnano la suddetta disposizione nella parte in cui, introducendo il comma 5-*quater* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, non consentirebbe di tenere conto, per la definizione del contingente organico dei DS e dei DSGA, di criteri ulteriori rispetto a quelli espressamente indicati, «sulla base delle scelte delle Regioni» (così la Regione Toscana) e, in particolare, «delle peculiarità delle aree interne e del contesto socio-economico svantaggiato in cui si collocano gli istituti scolastici» (così la Regione Puglia).

Dolendosi, peraltro anche del carattere di dettaglio della norma, la Regione Toscana ritiene violato l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché l'art. 34 Cost., sotto il profilo della garanzia del diritto all'istruzione, e l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., venendo allocata in capo allo Stato una funzione amministrativa in assenza di esigenze di carattere unitario e di un adeguato procedimento di leale collaborazione.

La Regione Puglia prospetta la violazione degli artt. 3, primo e secondo comma, 34, primo e secondo comma, e 97, secondo comma, Cost., in particolare in relazione: *a)* alla mancata considerazione della necessità di tenere conto delle peculiarità delle aree interne; *b)* alla mancanza di effettività del diritto all'accesso e alla frequenza alla scuola; *c)* alla preclusione per l'amministrazione scolastica di raggiungere i propri fini istituzionali.

6.1.- Le questioni non sono fondate.

Una volta riconosciuto che le norme impuginate sono state adottate nell'esercizio dei ricordati titoli di competenza legislativa esclusiva statale, non può lamentarsene il carattere di dettaglio, né ravvisarsi, stante la prevalenza di quelle stesse competenze, un difetto di leale collaborazione perché le suddette norme lambiscono il dimensionamento scolastico regionale.

Inoltre, l'indicazione dei criteri operata dalla disposizione impugnata - riferita alle peculiarità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche - non determina un *numerus clausus*, come riconosciuto anche dall'Avvocatura generale, e quindi non preclude né che l'accordo in sede di Conferenza unificata, disciplinato dalla disposizione in esame, possa prendere in considerazione situazioni ulteriori ritenute meritevoli, né che questo avvenga nell'ambito della programmazione delle singole regioni, nell'esercizio dell'ampia discrezionalità connessa alla natura di atto generale del piano di dimensionamento scolastico.

Ciò rende non fondate anche le ulteriori censure riferite agli artt. 3, 34, primo e secondo comma, e 97, secondo comma, Cost.

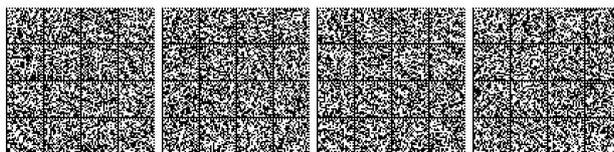
7.- Tutti i ricorsi promuovono poi, sotto più profili, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui inserisce il comma 5-*quinqüies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, disponendo che, nel caso in cui non sia raggiunto entro il 31 maggio l'accordo in sede di Conferenza unificata, il Ministro dell'istruzione e del merito provvede comunque, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ad adottare il decreto di definizione del contingente organico dei DS e dei DSGA; meccanismo che il ricorso della Regione Emilia-Romagna definisce come «effetto "ghigliottina"» e del quale le altre ricorrenti lamentano il «termine estremamente breve per raggiungere l'accordo» (Regione Toscana) e un «ossequio [...] solo ed esclusivamente formale» al principio di leale collaborazione (Regione Puglia).

7.1.- Secondo la Regione Toscana, questa norma, per il suo contenuto di dettaglio, violerebbe: *a)* l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia di competenza concorrente della istruzione, in quanto inciderebbe in modo significativo sulla condizione della rete scolastica regionale; *b)* gli artt. 5, 117, 118 e 120 Cost., perché, anziché prevedere procedure di reiterazione delle trattative, attiverebbe un potere sostitutivo come conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'accordo.

I parametri da ultimo indicati sono evocati anche dalla Regione Emilia-Romagna, sostenendo la necessità di un'intesa con le regioni, dato il condizionamento sulle decisioni relative al dimensionamento delle istituzioni scolastiche.

Inoltre, ad avviso della stessa Regione, il richiamato comma 5-*quinqüies*, primo periodo, stabilendo parametri fissi e rigidi ai fini dell'adozione dei decreti ministeriali di definizione del contingente organico dei DS e dei DSGA, violerebbe: *a)* l'art. 117, terzo comma, Cost., eccedendo strutturalmente il carattere delle norme di principio; *b)* l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., condizionando l'esercizio delle funzioni amministrative delle regioni in materia di dimensionamento della rete scolastica; *c)* gli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost., risultando la riduzione del numero delle istituzioni scolastiche non adeguabile alle situazioni concrete e tale da impedire all'amministrazione di perseguire in modo efficace i suoi fini.

Il ricorso della Regione Puglia, infine, lamenta che la mancata previsione di una intesa in Conferenza unificata violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione.



Un ulteriore profilo di censura rivolto dallo stesso ricorso al comma 5-*quinquies* argomenta la violazione degli artt. 3, primo e secondo comma, 34, primo e secondo comma, e 97, secondo comma, Cost., nei termini già illustrati per il precedente comma 5-*quater*, ossia in conseguenza: *a)* della mancata considerazione della necessità di tenere conto delle peculiarità delle aree interne; *b)* della mancanza di effettività del diritto all'accesso e alla frequenza alla scuola; *c)* del precludere alla amministrazione scolastica di raggiungere i propri fini istituzionali.

7.2.- Le questioni non sono fondate.

Come già precisato, le specifiche disposizioni qui in esame, recate dall'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, non sono poste nell'esercizio della competenza concorrente in materia di istruzione, ma dei ricordati titoli di competenza legislativa esclusiva statale. Ciò che rende prive di pregio le censure rivolte a denunciare il carattere di dettaglio delle norme impugnate.

7.2.1.- È, in ogni caso, opportuno - data, come si è visto, l'interferenza della suddetta disciplina con il dimensionamento scolastico di competenza regionale - un approfondimento sulle censure argomentate sull'insufficienza del coinvolgimento regionale ai fini dell'adozione del decreto statale con cui, all'inutile decorso del termine del 31 maggio e preso atto del mancato raggiungimento dell'accordo in sede di Conferenza unificata, è definito il contingente organico dei DS e dei DSGA.

Alla base dell'impostazione delle Regioni ricorrenti, e in particolare della Toscana, vi è, infatti, la considerazione che un adeguato livello di tutela delle attribuzioni regionali era bensì assicurato dal modello previgente, a suo tempo delineato con l'inserimento del comma 5-*ter* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito.

In effetti, questo prevedeva non solo il meccanismo dell'accordo per la definizione dei criteri per la determinazione del suddetto contingente, ma anche, fino al suo raggiungimento (circostanza che, invero, non si è mai verificata nei numerosi anni di vigenza della disciplina), l'applicabilità delle norme dirette ad assegnare, per quanto con modalità precarie - ossia in reggenza - un dirigente anche alle istituzioni scolastiche autonome sottodimensionate inserite nella rete scolastica approvata dalle regioni.

In tal modo, indubbiamente, il numero complessivo delle istituzioni autonome era determinato secondo uno schema bottom up, cioè secondo la richiesta delle regioni, mentre nella disciplina impugnata, in caso di mancato accordo, tale numero viene determinato secondo un diverso paradigma, consentendo allo Stato una determinazione top down del contingente dei dirigenti.

7.2.1.1.- Tale cambio di paradigma, tuttavia, per diverse ragioni, non può ritenersi in violazione del principio di leale collaborazione e non solo perché le disposizioni in esame ricadono in via prevalente in ambiti materiali di competenza statale.

7.2.1.2.- Va anche considerato, infatti, che la nuova disciplina elimina i precedenti vincoli dimensionali (600 e 400 alunni) stabiliti per le singole istituzioni e, da questo punto di vista, incrementa i margini di scelta dell'autonomia regionale nell'organizzazione della rete scolastica, in funzione delle concrete esigenze del territorio; ovviamente, però, con a monte lo stringente limite del budget di dirigenti scolastici assegnato alla regione.

7.2.1.3.- Inoltre, come si è visto (punto 4), la nuova disciplina è diretta a rendere più efficiente ed efficace il sistema: essa, adottando il criterio della popolazione scolastica regionale, evita infatti gli effetti negativi, incrementati anche dal calo demografico, dell'eccessiva parcellizzazione delle istituzioni scolastiche; supera l'istituto della reggenza e le relative esternalità non positive (precarietà e duplicazioni di adempimenti); mantiene i risparmi che saranno realizzati in virtù di questa evoluzione all'interno del sistema dell'istruzione, dedicandoli a finalità meritorie.

7.2.1.4.- Da questo punto di vista va, del resto, ricordato che, nel valutare il rispetto delle attribuzioni regionali, la giurisprudenza di questa Corte ha ribadito, anche di recente, che «i necessari strumenti di collaborazione non sono univoci, ma si diversificano “in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte” (sentenza n. 62 del 2005) nonché alle competenze incise» (sentenza n. 6 del 2023, ma si veda anche già la sentenza n. 169 del 2020, che valorizza le «concrete modalità di esercizio delle competenze in un determinato ambito materiale»).

7.2.1.5.- Proprio in considerazione del «livello degli interessi coinvolti» (sentenze n. 168 del 2021 e n. 179 del 2019) mette conto evidenziare, sotto un ulteriore profilo, che la definizione del contingente organico dei soggetti preposti alla gestione delle istituzioni scolastiche costituisce, peraltro, un adempimento indefettibilmente cadenzato in modo che sia operativo prima dell'avvio di ogni anno scolastico, che altrimenti rischierebbe di essere rinviato a causa del disaccordo tra i soggetti istituzionali. Ciò che consente di superare l'argomento regionale sul cosiddetto «effetto “ghigliottina”».

In altri termini, le esigenze di funzionalità del sistema scolastico non possono non riverberarsi sulla valutazione, anche in termini di ragionevolezza, delle modalità di attuazione del coinvolgimento regionale.



Sotto questo aspetto, la sequenza procedimentale delineata dall'art. 19, comma 5-*quater*, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, si avvia con la trasmissione alla Conferenza unificata, entro il 15 aprile dell'anno solare precedente a quello scolastico cui si riferisce l'organico da definire, dello schema di decreto da parte del Ministro dell'istruzione e del merito.

La fissazione di tale termine per l'inizio del confronto istituzionale non comporta alcuna irragionevole compressione dello spazio dedicato alla ricerca dell'accordo. Infatti, la data del 15 aprile è congrua, tenuto conto dell'esigenza di acquisire ed elaborare, ai fini della predisposizione dello schema, il numero complessivo di alunni che sull'intero territorio nazionale hanno chiesto, entro il mese di gennaio di ogni anno, l'iscrizione a una istituzione scolastica per l'anno scolastico successivo.

Nemmeno risulta inadeguata la individuazione del termine del 31 maggio per la conclusione del confronto in sede di Conferenza unificata.

Da un lato, infatti, la durata di trenta giorni è fissata in via generale dall'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997, per i casi in cui è espressamente richiesta una intesa in sede di Conferenza Stato-regioni.

Dall'altro, occorre considerare che, sulla base del contingente assegnato, spetta alle regioni provvedere autonomamente al dimensionamento scolastico, completando tale attività entro il mese di dicembre, così da consentire alle famiglie di conoscere e valutare l'organizzazione della rete scolastica in tempo utile per l'iscrizione, entro il mese di gennaio, dei propri figli al successivo anno scolastico.

È quindi evidente, in definitiva, la necessità di un meccanismo - come quello che consente allo Stato di adottare comunque il provvedimento che definisce il contingente organico dei DS e dei DSGA - funzionale a evitare una situazione di stallo, che rischierebbe di pregiudicare l'avvio dell'anno scolastico.

7.2.1.6.- Va, infine, considerato che l'accordo, a differenza del mero parere, che può limitarsi a scambi solo cartolari, implica la necessità di una procedura di interlocuzione che è necessariamente più intensa (anche se non riconducibile a quella dell'intesa di cui all'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997, ai sensi del quale «[q]uando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata»).

Una tale interlocuzione, peraltro, è avvenuta nella prima attuazione delle norme impugnate che, seppure non ha condotto al raggiungimento dell'accordo - a favore del quale, in ogni caso, si è espressa la maggioranza delle regioni - entro il termine del 31 maggio 2023, ha tuttavia visto in concreto esercitata da parte degli enti territoriali la possibilità di svolgere riunioni di carattere sia tecnico, sia politico e di formulare richieste di chiarimenti, cui sono seguiti elementi aggiuntivi forniti dal Ministero, nonché il recepimento, da parte statale, di alcune osservazioni.

La piena realizzazione degli obiettivi della riforma implica, del resto, che la leale collaborazione sia intesa nel significato sostanziale, più volte specificato da questa Corte, di una responsabilità diffusa in vista della «doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività» (sentenze n. 190 e n. 40 del 2022, n. 62 del 2020 e n. 169 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 33 del 2019), evitando l'arroccamento in letture rigide delle competenze e dei relativi raccordi.

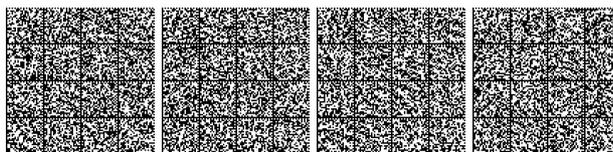
7.2.1.7.- Devono, quindi, dichiararsi non fondate le censure relative al mancato rispetto del principio di leale collaborazione in riferimento al procedimento delineato dal comma 5-*quinquies* dell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito.

7.3.- Gli argomenti sin qui esposti, unitamente a quelli svolti per le analoghe censure riguardanti la norma recata dal comma 5-*quater* (punto 6.1.), valgono a escludere anche la fondatezza delle residue censure, promosse dalle Regioni Emilia-Romagna e Puglia, in relazione alla mancanza di flessibilità e all'irragionevolezza dei criteri ai quali il decreto ministeriale deve attenersi, nonché al detrimento che verrebbe causato al sistema scolastico e quindi all'art. 34 Cost.

8.- La Regione Toscana ha impugnato altresì l'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater*, 5-*quinquies* e 5-*sexies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, prevedendo, a suo dire, un meccanismo nel complesso: a) sostanzialmente diretto al contenimento della spesa corrente del personale scolastico, ma in mancanza delle condizioni necessarie per costituire un principio fondamentale nella materia di competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica; b) con l'obiettivo di dare attuazione alla riforma dell'organizzazione del sistema scolastico contenuta nel PNRR, ma attraverso un'attrazione in sussidiarietà anomala, sproporzionata e irragionevole.

8.1.- La prima censura, che lamenta la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., non è fondata.

Le norme impugnate, va ribadito, rientrano in diversi ambiti della competenza legislativa statale esclusiva e così concorrono a riorientare, secondo criteri di maggiore efficienza ed efficacia (quali quelli già esplicitati dal PNRR per adeguare il sistema dell'istruzione agli sviluppi demografici), la spesa pubblica statale e non quella regionale; ciò che priva di pregio la censura regionale sul mancato rispetto dei canoni elaborati da questa Corte sul contenimento statale della spesa delle regioni attraverso i principi di coordinamento della finanza pubblica.



8.2.- Non fondata è anche la seconda censura, che lamenta la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost.

L'impostazione della doglianza, incentrata sulla sussistenza di un meccanismo di attrazione in sussidiarietà, si rivela priva di fondamento, alla luce della già argomentata riconducibilità delle norme impugnate all'esercizio di potestà legislative esclusive statali.

9.- L'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022 è oggetto di censure, da parte di tutti i ricorsi, anche nella parte in cui introduce il comma 5-*sexies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, stabilendo che il contingente degli organici dei DS e dei DSGA sia progressivamente ridotto, sostanzialmente in relazione al calo demografico, o comunque resti invariato.

In particolare, la Regione Toscana lamenta l'assenza di ogni coinvolgimento regionale nel relativo procedimento, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento alla materia di competenza concorrente della istruzione, dovendo le regioni necessariamente rivedere la propria programmazione della rete scolastica, e dell'art. 34 Cost., essendo compromesso il diritto all'istruzione.

La Regione Emilia-Romagna sostiene che la norma violerebbe: *a)* l'art. 117, terzo comma, Cost., eccedendo strutturalmente il carattere delle norme di principio; *b)* gli artt. 118, primo e secondo comma, Cost., condizionando l'esercizio delle funzioni amministrative delle regioni in materia di dimensionamento della rete scolastica; *c)* gli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost., in quanto il meccanismo non sarebbe adeguabile alle situazioni concrete.

La Regione Puglia si duole della mancata previsione di un meccanismo per calibrare «verso l'alto» il dimensionamento del contingente organico del personale e della rete scolastica, rendendola inadeguata e privando di effettività il principio dell'apertura a tutti della scuola; ciò che violerebbe gli artt. 3, primo comma, e 34, primo comma, Cost. e il principio di ragionevolezza.

9.1.- Le questioni non sono fondate in riferimento alle censure attinenti al carattere di dettaglio delle norme, al difetto di leale collaborazione e alla violazione del principio di sussidiarietà, perché, come già esposto, l'intervento legislativo si è svolto nell'esercizio (prevalente) delle competenze esclusive statali relative all'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e alle norme generali sull'istruzione.

Anche le ulteriori censure, riferite agli artt. 3, primo e secondo comma, 34, primo e secondo comma, e 97 Cost., non sono fondate - oltre che per le ragioni già esposte al punto 7.2.1.3 sull'impatto sul sistema nazionale dell'istruzione - perché le previsioni esprimono un criterio "tendenziale" che rispecchia, come si è visto, la previsione del PNRR che richiede di adeguare il sistema scolastico agli sviluppi demografici, anche con riferimento al numero di istituzioni scolastiche autonome.

In questa prospettiva, la lamentata assenza di strumenti di flessibilità della disciplina non si rivela a ben vedere irragionevole, considerata la (non contestata) tendenza, da tempo in atto in maniera marcata, alla diminuzione della popolazione studentesca, non a caso alla base delle linee di riforma contenute nel PNRR.

Proprio una valutazione di tale fenomeno, coerente con il principio di buon andamento, non può che condurre, nella specie, a riconsiderare le dotazioni organiche nel senso indicato dalle disposizioni in esame.

A ogni modo, va rilevato che la complessiva disciplina con cui sono definiti, su base triennale, i contingenti organici dei DS e dei DSGA fa salvi gli eventuali aggiornamenti annuali dei criteri, ipotesi che ben può applicarsi laddove eventualmente si verificasse, in completa controtendenza, un incremento della popolazione scolastica regionale rispetto a quella inizialmente stimata.

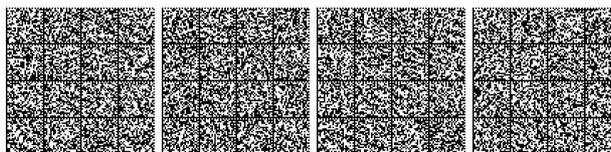
10.- Tutti i ricorsi regionali censurano l'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui, inserendo i commi 5-*quater* e 5-*quinquies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, ha previsto in entrambe le disposizioni che «[g]li uffici scolastici regionali, sentite le regioni, provvedono alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato».

Secondo le ricorrenti, quale che sia la modalità di definizione del contingente organico dei dirigenti - ossia conseguente all'accordo raggiunto in sede di Conferenza unificata, oppure all'inutile decorso del termine del 31 maggio - alla ripartizione dello stesso provvederebbe un organo statale; la norma avrebbe dunque un carattere di dettaglio, in violazione della competenza concorrente nella materia della istruzione di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., che comprenderebbe la funzione di distribuire il personale scolastico.

La medesima previsione violerebbe gli artt. 118, primo e secondo comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., allocando a livello statale una funzione in assenza di esigenze unitarie e comunque senza che il parere della regione interessata, pure previsto, valga ad assicurarne un adeguato coinvolgimento, realizzabile, invece, solo mediante l'intesa.

10.1.- Le questioni non sono fondate.

Le norme impugnate disciplinano, all'esito sia della definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici, sia della individuazione delle istituzioni scolastiche autonome risultante dal dimensionamento approvato dalla regione, la «ripartizione» del contingente stesso tra le istituzioni distribuite sul territorio.



Si tratta, con tutta evidenza, di una funzione da ricondurre - allo stato attuale della legislazione, non essendosi realizzate, nello sviluppo dell'ordinamento, le ipotetiche condizioni prefigurate dall'ormai risalente pronuncia di questa Corte n. 13 del 2004 rievocata dalle Regioni ricorrenti -, sotto un profilo tanto organizzativo, quanto di svolgimento del singolo rapporto di lavoro dei dipendenti statali in esame, all'ambito della competenza legislativa esclusiva nella materia dell'organizzazione amministrativa dello Stato, di cui alla lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost.

Infatti, coesistente alla qualifica di dirigente scolastico è l'assegnazione di un incarico dirigenziale, quale tipicamente la gestione di una istituzione scolastica autonoma, ai sensi dell'art. 25, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Ai fini del conferimento di tali incarichi, il titolare dell'ufficio scolastico regionale, organo territoriale del Ministero dell'istruzione e del merito, deve tenere conto dei criteri indicati in via di principio dall'art. 19, comma 1, del suddetto decreto e delle ulteriori previsioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro, acquisendo le disponibilità degli interessati mediante la pubblicazione di avvisi di interpello sui posti disponibili, che ovviamente non comprendono le istituzioni scolastiche assegnate con un incarico ancora efficace.

Non vi è quindi spazio per un potere discrezionale da poter condividere, tramite intesa, con le regioni.

La previsione che l'ufficio territoriale del Ministero dell'istruzione e del merito provvede «sentite le regioni» sta quindi essenzialmente a significare che tali uffici acquisiscono la “fotografia” del dimensionamento deciso dalle regioni - al cui interno le stesse ben possono motivare e chiarire le ragioni delle scelte effettuate - e che in base ad essa provvedono all'assegnazione degli incarichi.

11.- La Regione Toscana promuove, infine, una questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater* e 5-*quinqües* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost.; la norma impugnata, prevedendo che la ripartizione del contingente scolastico sia effettuata con decreto, consentirebbe allo Stato di esercitare un potere regolamentare in materie diverse da quelle attribuite alla sua potestà legislativa esclusiva.

11.1.- La questione non è fondata, sia perché, come più volte ricordato, si è nell'ambito di competenze esclusive statali, sia, in ogni caso, perché nella specie viene in rilievo un atto avente natura non regolamentare. Infatti, il decreto in esame, adottato ai sensi del richiamato comma 5-*quater* oppure del successivo comma 5-*quinqües*, riveste un contenuto di carattere concreto e puntuale, riferito alla consistenza del contingente organico di determinate categorie di dipendenti pubblici, che va a integrare le previsioni legislative mediante «una scelta di carattere essenzialmente tecnico» (sentenza n. 278 del 2010), espressione della funzione amministrativa.

12.- Tutti i ricorsi impugnano l'art. 1, comma 558, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui escluderebbe le regioni dalle scelte riguardanti l'utilizzo del fondo statale istituito dal primo periodo della stessa disposizione, il cui vincolo di destinazione sarebbe riconducibile alla materia della istruzione.

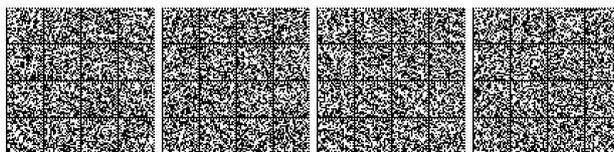
L'omissione del necessario coinvolgimento delle regioni, nella forma della intesa acquisita nella sede della Conferenza unificata, contrasterebbe dunque complessivamente con gli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, e 119, Cost., nonché con il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

12.1.- Le questioni sono fondate, nei termini di seguito precisati.

Nel fondo istituito dal comma 558 confluiscono anzitutto i risparmi conseguiti dall'attuazione del nuovo sistema di definizione dei contingenti organici dei DS e dei DSGA, introdotto dal precedente comma 557; a tali risorse si aggiungono le eventuali economie derivanti dall'applicazione della disciplina dell'assegnazione alle istituzioni scolastiche autonome dei predetti dirigenti, in vigore dall'anno scolastico 2021/2022 a quello 2023/2024 ai sensi dell'art. 1, comma 978, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023).

Il fondo è dunque alimentato da risparmi ed economie, nella misura risultante dal «previo accertamento» degli stessi, provenienti in sostanza da stanziamenti del bilancio statale, originariamente destinati al trattamento retributivo del personale scolastico dirigenziale e direttivo.

Nell'individuare le possibili destinazioni delle risorse del fondo, il primo periodo del comma 558 elenca: «il Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche, di cui all'articolo 1, comma 601, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, il fondo unico nazionale per la dirigenza scolastica, il fondo integrativo di istituto, anche con riferimento alle indennità destinate ai direttori dei servizi generali e amministrativi, il fondo di cui all'articolo 1, comma 202, della legge 13 luglio 2015, n. 107, nonché [i]l pagamento delle supplenze brevi e saltuarie del personale scolastico».



Il fondo istituito dalla disposizione in esame è quindi un fondo di mero transito, cui non è associata un'autonoma e univoca destinazione, perché le risorse vi confluiscono provvisoriamente per poi incrementare fondi e stanziamenti preesistenti, tra i quali esse «sono ripartite annualmente con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze», come stabilito dalla norma impugnata.

Alcune delle destinazioni selezionate dal legislatore sono senz'altro estranee ad ambiti di competenza regionale, in quanto inerenti al finanziamento del trattamento retributivo del personale scolastico, ossia di dipendenti statali, materia rientrante nella potestà esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

Le altre possibili destinazioni si pongono, invece, in un ambito materiale riconducibile in senso ampio all'istruzione. Infatti, sia il fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche, sia quello denominato "La Buona Scuola", di cui all'art. 1, comma 202, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), costituiscono strumenti con i quali lo Stato provvede, sulla base di previgenti e distinte disposizioni, alla dotazione finanziaria essenziale delle istituzioni scolastiche e al miglioramento e alla valorizzazione dell'istruzione scolastica.

Non si può quindi ritenere, sotto questo aspetto, che la competenza regionale sia del tutto estranea all'ambito del nuovo fondo: fosse anche solo perché finanziamenti ulteriori alle istituzioni scolastiche, con destinazioni analoghe, possono provenire dalle regioni e dagli enti locali, nell'esercizio delle competenze di programmazione dell'offerta formativa nella materia della istruzione e in quella della istruzione professionale.

L'ascolto della voce delle regioni sulla destinazione di tali risorse può quindi consentire un migliore coordinamento e al contempo una maggiore efficacia nella programmazione degli interventi.

Per questo motivo è necessaria l'assunzione del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997 sulla ripartizione del fondo predisposta di concerto dai Ministri ai sensi della disposizione impugnata.

Questa, pertanto, va dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui non prevede l'acquisizione di tale parere.

13.- Restano, infine, da esaminare le questioni di legittimità costituzionale dei commi 560, secondo periodo, e 561, secondo periodo, dello stesso art. 1 della legge n. 197 del 2022, specificamente promosse dalla Regione Emilia-Romagna in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, 119 e 120, secondo comma, Cost.

Secondo la ricorrente, ambedue le disposizioni, stanziando risorse statali in ambiti riconducibili a materie di competenza regionale, ometterebbero tuttavia di prevedere il coinvolgimento delle regioni nella definizione dei criteri e delle modalità di ripartizione e di utilizzo delle risorse medesime, affidata in via esclusiva a un decreto del Ministro dell'istruzione e del merito.

13.1.- Successivamente alla introduzione del giudizio, l'impugnato comma 560, secondo periodo, è stato modificato dall'art. 21, comma 4-*septies*, del d.l. n. 75 del 2023, come convertito, nel senso che il suddetto decreto ministeriale è adottato «previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

Lo *ius superveniens* ha senza dubbio carattere satisfattivo delle pretese azionate con il ricorso; in udienza, nel confermarlo, la difesa regionale ha altresì convenuto con l'Avvocatura generale dello Stato che la norma impugnata non ha medio tempore ricevuto applicazione.

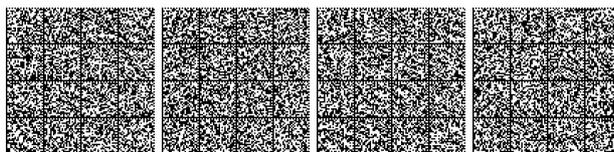
Va pertanto dichiarata cessata la materia del contendere delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 560, secondo periodo, della legge n. 197 del 2022, sussistendo entrambe le condizioni richieste dalla costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenze n. 80 del 2023, n. 222 e n. 92 del 2022; ordinanza n. 96 del 2023).

13.2.- Le questioni promosse nei confronti del successivo comma 561, secondo periodo, non sono fondate.

Il primo periodo della stessa disposizione ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione e del merito un fondo «finalizzato alla valorizzazione del personale scolastico, con particolare riferimento alle attività di orientamento, di inclusione e di contrasto della dispersione scolastica, ivi comprese quelle volte a definire percorsi personalizzati per gli studenti, nonché di quelle svolte in attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza».

Poiché la valorizzazione del personale scolastico «è un profilo attinente alla disciplina dei dipendenti pubblici statali, che rientra nella competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., e che non dà luogo, pertanto, ad una destinazione vincolata di fondi alle Regioni» (sentenza n. 284 del 2016), le censure regionali sono prive di pregio.

In questo contesto, risulta dunque coerente la sola consultazione delle organizzazioni sindacali, richiesta dalla norma impugnata, trattandosi di emolumenti retributivi di natura accessoria.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 558, terzo periodo, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), nella parte in cui non prevede che il decreto ivi indicato è adottato «previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281»;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui inserisce i commi 5-quinquies e 5-sexies nell'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, promossa dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui inserisce il comma 5-quater nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 34, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost. e dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, 34, primo e secondo comma, e 97, secondo comma, Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui inserisce il comma 5-quinquies nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, 118 e 120 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, secondo comma, 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, e 120, Cost., e dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, 34, primo e secondo comma, 97, secondo comma, 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe;

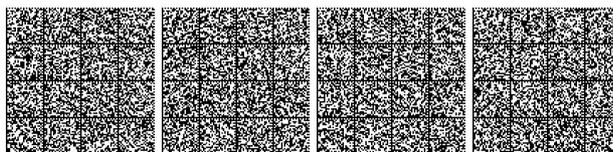
5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui inserisce i commi 5-quater, 5-quinquies e 5-sexies nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui inserisce il comma 5-sexies nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 34 e 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., e dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 34, primo comma, Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui inserisce i commi 5-quater e 5-quinquies nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, promosse dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, Cost. e al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe;

8) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui inserisce i commi 5-quater e 5-quinquies, nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, promossa dalla Regione Toscana, in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 560, secondo periodo, della legge n. 197 del 2022, promosse dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, 119 e 120, secondo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;



10) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 561, secondo periodo, della legge n. 197 del 2022, promosse dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, 119 e 120, secondo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2023.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 dicembre 2023

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230223

N. 224

Sentenza 22 novembre - 22 dicembre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Riequilibrio della finanza pubblica - Enti locali in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale - Utilizzo del fondo di rotazione - Possibile uso quale risorsa di copertura, con conseguente pagamento dei debiti fuori bilancio e recupero del disavanzo - Necessità di vincolarne l'utilizzo solo a titolo di cassa - Omessa previsione - Violazione dei principi del ricorso all'indebitamento solo per spese di investimento, dell'equilibrio di bilancio e dell'obbligo di copertura della spesa - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Bilancio e contabilità pubblica - Riequilibrio della finanza pubblica - Enti locali in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale - Utilizzo del fondo di rotazione - Contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità - Garanzia di un'idonea iscrizione, nel fondo anticipazione di liquidità, di una somma di importo pari alle anticipazioni incassate nell'esercizio e non restituite, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata - Omessa previsione - Violazione dei principi del ricorso all'indebitamento solo per spese di investimento, dell'equilibrio di bilancio e dell'obbligo di copertura della spesa - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Bilancio e contabilità pubblica - Riequilibrio della finanza pubblica - Utilizzo e contabilizzazione delle risorse del fondo di rotazione, come incrementato per il 2020 - Denunciata violazione dei principi del ricorso all'indebitamento solo per spese di investimento, dell'equilibrio di bilancio e dell'obbligo di copertura della spesa - Inammissibilità della questione.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 43, commi 1 e 2; decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, art. 53, comma 4.
- Costituzione, artt. 81, terzo e sesto comma, 97, primo comma e 119, primo e settimo comma.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

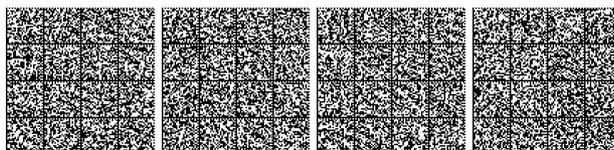
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 43, commi 1 e 2, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164 e dell'art. 53, comma 4, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Lazio, nel procedimento contabile relativo al Comune di Fara in Sabina, con ordinanza del 26 gennaio 2023, iscritta al n. 20 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Udito nella camera di consiglio del 22 novembre 2023 il Giudice relatore Angelo Buscema;
deliberato nella camera di consiglio del 22 novembre 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 26 gennaio 2023, nel corso del giudizio sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) e sullo stato degli equilibri economico-finanziari del Comune di Fara in Sabina, svolto ai sensi dell'art. 20 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), dell'art. 243-*quater*, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e dell'art. 11, comma 6, del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Lazio, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 43, commi 1 e 2, 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, e dell'art. 53, comma 4, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, in riferimento agli artt. 81, commi terzo e sesto, 97, primo comma, 119 commi primo e sesto (*recte*: settimo) della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 5, comma 1, lettera g), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale).

1.1.- In punto di fatto, premette il rimettente che il Comune di Fara in Sabina ha fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dagli artt. 243-*bis* e seguenti del d.lgs. n. 267 del 2000, giusta deliberazione del Consiglio comunale 23 maggio 2017, n. 15. Il Consiglio comunale ha successivamente determinato il contenuto del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) e indicato le misure di copertura della massa passiva, quantificando obiettivo finale e obiettivi intermedi per raggiungere il risanamento nell'arco di cinque anni (esercizi 2017-2021, deliberazione 18 agosto 2017, n. 35). Nella seconda parte del PRFP sono indicate le misure di ripiano, tra cui l'accesso al fondo di rotazione previsto dall'art. 243-*ter* t.u. enti locali e gli obiettivi intermedi del piano stesso, e in particolare la percentuale di ripiano da raggiungere in ciascuna annualità. Il Piano ha ricevuto il parere positivo dall'organo di revisione.



Il Piano stesso è stato modificato due volte e l'amministrazione si è avvalsa della facoltà di richiedere un anticipo del fondo di rotazione, ai sensi dell'art. 1, comma 960, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021). Inoltre, con deliberazione della Giunta comunale n. 5 del 2019, è stato chiesto un acconto, pari a euro 2.061.300, erogato dal Ministero dell'interno nel 2019 (reversale n. 1.929 del 20 novembre 2019).

Riferisce sempre la Corte dei conti che, nella versione originaria del Piano, il ricorso all'indebitamento costituiva il cento per cento del fabbisogno di copertura, quantificato con l'obiettivo di riequilibrio. Segnatamente, il Piano prevedeva: *a)* all'«azione n. 5», il ricorso al fondo di rotazione ex art. 243-ter t.u. enti locali (impiegato ai sensi dell'art. 43 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito) per un ammontare iniziale di 2.952.230,16 euro, ossia il settantasette per cento delle risorse necessarie a coprire l'obiettivo di riequilibrio; *b)* in secondo luogo, con l'«azione n. 6», l'ente prevedeva di contrarre un «mutuo in deroga», collegato a un debito fuori bilancio in conto capitale, con le forme e condizioni contemplate dall'art. 194 t.u. enti locali. Il PRFP prevedeva poi di autorizzare un mutuo di euro 897.533,31, pari al restante ventitré per cento delle coperture necessarie. Venivano, inoltre, previste collaterali azioni di spending review (azioni numeri 2, n. 3, n. 8) e di innalzamento delle entrate (azione n. 1), nonché entrate straordinarie da trasferimenti regionali (azione n. 9) e da alienazioni immobiliari (azione n. 7).

La seconda versione del Piano, a fronte dell'emersione di nuovi debiti fuori bilancio, aumentava l'obiettivo di ripiano (incrementato a euro 4.120.044,15) e modificava l'assetto delle coperture, senza variarne la durata, con una «quota aggiuntiva fondo di rotazione» pari a euro 1.103.469,84 (deliberazione 30 novembre 2018, n. 61).

La terza versione del Piano - approvata a seguito delle consultazioni amministrative del 21 e 22 settembre 2020, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 243-bis, comma 5, t.u. enti locali - ha aggiunto nuovi e ulteriori debiti fuori bilancio (euro 2.348.642,03) e ha rimodulato i tempi di rientro, estendendo il PRFP a 10 anni (2017-2026, deliberazione del Consiglio comunale 19 febbraio 2021, n. 4).

Nel mese di maggio 2022, a distanza di 5 anni dall'inizio della procedura, la Commissione ministeriale per la stabilità finanziaria degli enti locali, di cui all'art. 155 t.u. enti locali ha concluso la propria istruttoria e ha rilasciato parere positivo sulla terza versione del PRFP, concludendo che il Piano è stato riformulato con l'aumento dell'obiettivo di riequilibrio a euro -7.206.004,76. Per effetto delle numerose modifiche, il peso specifico del fondo di rotazione sull'obiettivo di riequilibrio si è attestato al cinquantasei per cento.

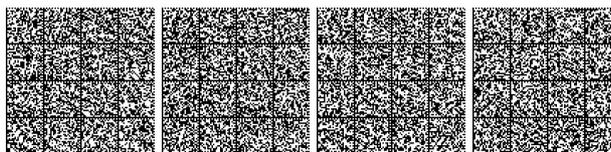
Successivamente, la Sezione regionale di controllo per il Lazio ha disposto, con apposita ordinanza, un aggiornamento istruttorio per l'acquisizione di specifiche informazioni sull'evoluzione della situazione finanziaria e sui metodi di rappresentazione contabile.

Le informazioni rese dall'amministrazione comunale avrebbero confermato che il fondo di rotazione è stato contabilizzato a titolo di copertura di nuove spese, ai sensi dell'art. 43 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, con un automatico miglioramento del saldo di parte disponibile del risultato di amministrazione (riga E dell'Allegato n. 10 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42») e, quindi, senza alcuna posta di neutralizzazione, alla stregua di un mutuo. In particolare, né i residui passivi, né i fondi accantonati e destinati agli investimenti del risultato di amministrazione recherebbero per intero l'importo del fondo ancora da restituire. Il Comune avrebbe potuto così coprire direttamente i debiti fuori bilancio e, contemporaneamente, avrebbe beneficiato del miglioramento del risultato di amministrazione per conseguire gli obiettivi intermedi del PRFP.

Il magistrato istruttore della Corte dei conti, all'esito di tali riscontri, ha nuovamente deferito la questione al Collegio, evidenziando la necessità di decidere sull'effettiva sussistenza dell'equilibrio di bilancio (art. 148-bis t.u. enti locali).

Il Comune, nelle memorie depositate in vista dell'udienza pubblica della sezione regionale di controllo per il Lazio della Corte dei conti, ha rappresentato che le risorse del fondo di rotazione, benché sufficienti a soddisfare gli originari creditori, non avrebbero esaurito l'esigenza di riequilibrio del piano, il quale continuerebbe a essere gravato dai relativi oneri restitutori per i successivi dieci anni, ai sensi dell'art. 243-ter, comma 2, t.u. enti locali e dell'art. 5, comma 1, del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 1° agosto 2019 (Aggiornamento degli allegati al decreto legislativo n. 118 del 2011). L'ente locale avrebbe, dunque, utilizzato tutti i mezzi e le risorse disponibili per procedere al recupero dell'originario disavanzo, avvalendosi, per la copertura dei debiti fuori bilancio, del fondo di rotazione, contabilizzandoli ai sensi dell'art. 43 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito.

Il Comune ha altresì precisato che il fondo di rotazione richiesto e percepito non rientra nella casistica contabile dell'art. 53, comma 3, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, come attesterebbe anche il decreto del Ministro dell'interno 25 novembre 2021 (Concessione ai comuni, a seguito di apposita attestazione, di 200 milioni di euro, a valere



sul Fondo di rotazione di cui all'articolo 243-ter del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per il pagamento delle spese di parte corrente relative a spese di personale, alla produzione di servizi in economia e all'acquisizione di servizi e forniture, già impegnate), il quale non include il Comune di Fara in Sabina tra i destinatari dei fondi erogati ai sensi dell'art. 53, comma 3, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito.

La difesa del Comune ha concluso chiedendo: *a)* di omologare il PRFP, posto che l'uso del fondo di rotazione come risorsa di copertura sarebbe conforme all'art. 43 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, nonché al paragrafo 3.20-bis del principio contabile applicato n. 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011; *b)* in subordine, ove il Collegio avesse ritenuto l'illegittimità costituzionale di tale uso, di sollevare questione di costituzionalità, onde ripristinare condizioni di certezza del diritto e parità di trattamento tra tutti gli enti locali che hanno avuto accesso, nel territorio nazionale, al fondo di rotazione.

1.2.- La sezione regionale di controllo per il Lazio ha sospeso il giudizio di omologazione del PRFP del Comune di Fara Sabina e ha sollevato le questioni di legittimità costituzionale illustrate nel Ritenuto.

Più precisamente, la sezione regionale di controllo lamenta che il comma 1 dell'art. 43 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, introdurrebbe la facoltà di impiegare il fondo di rotazione come risorsa di copertura, espressamente prevedendone l'utilizzo tra le misure di cui alla lettera *c)* del comma 6 dell'art. 243-bis t.u. enti locali, necessarie per il ripiano del disavanzo di amministrazione e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio.

Il successivo comma 2 è poi censurato perché «spezza il collegamento tra erogazione e obbligo di restituzione, imponendo di registrare i due flussi finanziari, in entrata e in spesa, come due trasferimenti tra loro non comunicanti, prima dallo Stato all'ente locale (titolo secondo, categoria 01, voce economica 00, codice Siope 2102, ossia "trasferimenti correnti" - "proventi da servizi pubblici" - "diritti di istruttoria") e poi dall'ente locale allo Stato (titolo primo, intervento 05, voce economica 15, codice Siope 1570, ossia "trasferimenti correnti a Stato")».

È altresì censurato l'art. 53, comma 4, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, ai sensi del quale le «risorse di cui al comma 3 non possono essere utilizzate secondo le modalità previste dall'articolo 43 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, e sono contabilizzate secondo le modalità previste dal paragrafo 3.20-bis del principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. La quota del risultato di amministrazione accantonata nel fondo anticipazione di liquidità è applicata al bilancio di previsione anche da parte degli enti in disavanzo di amministrazione».

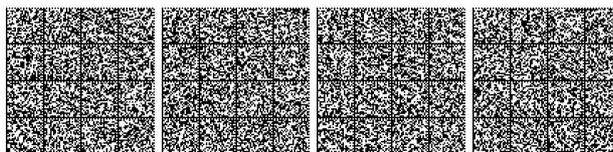
Secondo il rimettente, il comma 4 dell'art. 53 del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, «non priverebbe di legittimità un eventuale uso del fondo di rotazione a scopo di copertura». Infatti, la disposizione censurata attribuirebbe valenza legislativa al principio contabile richiamato, che, a sua volta, riprodurrebbe i contenuti dell'art. 43 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, e lo interpreterebbe nel senso che autorizzerebbe l'utilizzabilità del fondo a scopo di copertura. «Il doppio richiamo normativo» esporrebbe l'art. 53, comma 4, «agli stessi vizi di incostituzionalità delle norme richiamate».

L'art. 43, commi 1 e 2, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, e l'art. 53, comma 4, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, violerebbero quindi congiuntamente gli artt. 81, commi terzo e sesto, 97, primo comma, 119, commi primo e settimo, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 5, comma 1, lettera *g)*, della legge cost n. 1 del 2012.

2.- Quanto alla legittimazione al processo costituzionale della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, a sollevare questioni di costituzionalità nel corso del controllo sul piano di riequilibrio pluriennale finanziario, il rimettente richiama la costante giurisprudenza di questa Corte che ormai ne ha riconosciuto la titolarità dell'azione (sono citate le sentenze n. 80 del 2021, n. 115 del 2020, 105 del 2019 e n. 18 del 2019).

3.- In punto di rilevanza, rappresenta il rimettente che i commi 1 e 2 dell'art. 43 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, che prevedono la possibilità di utilizzare il fondo come misura per il ripiano della massa passiva oggetto del riequilibrio, sarebbero disposizioni «essenzial[i] per la valutazione della legittimità dei mezzi di copertura» impiegati dal Comune di Fara Sabina, che ha aderito al PRFP e ha avuto accesso al fondo di rotazione. Precisa la Corte dei conti che il Comune avrebbe espressamente incluso tale fondo tra le misure di cui all'art. 243-bis, comma 6, lettera *c)*, t.u. enti locali, impiegandolo nelle modalità di cui al citato art. 43. Il fondo di rotazione, infatti, sarebbe stato utilizzato a scopo di copertura e impatterebbe sul rientro dall'obiettivo di riequilibrio, nelle varie versioni approvate del piano, in una misura variabile dal novantotto per cento al cinquantasei per cento. Inoltre, sarebbe stato verificato che il fondo di rotazione percepito in acconto, ai sensi dell'art. 1, comma 960, della legge n. 145 del 2018, per un importo pari a euro 2.061.300, non sarebbe stato neutralizzato nel risultato di amministrazione con una posta passiva che lo faccia operare alla stregua di una anticipazione, ai sensi dell'art. 243-ter t.u. enti locali.

Il risultato di amministrazione avrebbe registrato un miglioramento illegittimo, pari all'incasso del fondo di rotazione non correttamente neutralizzato. Rileva il rimettente che una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate renderebbe illegittime le modalità di copertura predisposte dall'ente, posto che priverebbe



il fondo di rotazione accertato e riscosso della capacità di dare copertura ai debiti fuori bilancio e di ripianare il disavanzo, con conseguente accertamento di uno squilibrio pari al fondo incassato (euro 2.061.300), al netto delle rate già restituite (con pari obbligo di correzione nel bilancio in corso di esecuzione), con evidente impatto nel giudizio *a quo*.

Sussisterebbero, a detta del rimettente, anche le condizioni «di fatto» per l'applicazione dell'art. 53, comma 4, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, in quanto «connesso» alle disposizioni contenute nel d.l. n. 133 del 2014, come convertito.

4.- Quanto all'onere di esperire un'interpretazione conforme a Costituzione, il giudice *a quo* riferisce di aver verificato che né la formulazione letterale delle disposizioni censurate, né il diritto vivente consentirebbero interpretazioni alternative, capaci di superare il dubbio di illegittimità costituzionale. La stessa giurisprudenza contabile, peraltro, non sarebbe univoca sulla possibilità di individuare un'interpretazione conforme (sono citate le delibere della Corte dei conti, sezioni riunite in speciale composizione, n. 7/2021; sezione regionale di controllo per la Calabria n. 3/2020/PRSP; sezione regionale di controllo per il Lazio n. 108/2021/PRSP, nonché sezione regionale di controllo per l'Umbria, n. 1/2021/PAR). L'intervento del giudice costituzionale consentirebbe, a detta del rimettente, di superare l'«obiettiva condizione di incertezza del diritto».

5.- In punto di non manifesta infondatezza, osserva il giudice *a quo* che le disposizioni censurate, autorizzando l'indebitamento per finanziare spese pregresse, diverse da un investimento, consentirebbero una forma di copertura costituzionalmente illegittima, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

La violazione del precetto sulla copertura, a sua volta, determinerebbe la violazione del principio dell'equilibrio di bilancio, di cui agli artt. 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., posto che copertura ed equilibrio costituiscono «due “facce della stessa medaglia”» (sono citate le sentenze di questa Corte n. 274 del 2017, n. 184 del 2016, n. 181 del 2015, n. 26 del 2013).

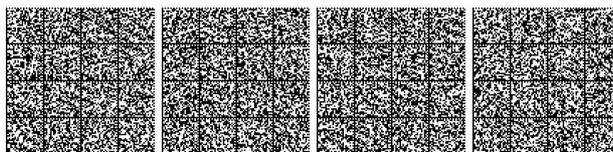
Il principio dell'equilibrio di bilancio sarebbe violato perché l'impiego delle risorse del fondo di rotazione senza apposizione di un vincolo sulle risorse aggiuntive produrrebbe un'illegittima disponibilità patrimoniale, «pari al capitale finanziario incassato e alla correlata riduzione delle passività pregresse», consentendo di aumentare la spesa corrente senza preservare il patrimonio dell'ente. Al contempo, la mancata sterilizzazione delle risorse ancora da restituire impedirebbe l'attivazione dei meccanismi di correzione finalizzati a recuperare risorse compatibili con la natura del debito (è citata la sentenza di questa Corte n. 250 del 2013).

I commi 1 e 2 dell'art. 43 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, sono altresì censurati per violazione dell'art. 119, settimo comma, Cost., in quanto «expressis verbis utilizzabile come copertura delle passività pregresse (comma 1), senza la “neutralizzazione” ex art. 3, comma 17, della l. n. 350/2003» e in quanto prevedono che venga registrata solo la posta per l'ammortamento e non anche l'intero importo del capitale residuo a scopo di neutralizzazione (comma 2).

Rappresenta il giudice *a quo* che il vulnus all'art. 119, settimo comma, Cost. non sarebbe determinato dalla destinazione dell'indebitamento al pagamento delle passività pregresse, bensì dall'incremento «innominato» di risorse che la riduzione delle passività pregresse produrrebbe sul risultato di amministrazione. Come sarebbe affermato anche da costante giurisprudenza di questa Corte, «l'allocazione finalizzata a ripianare il disavanzo di amministrazione o a coprire debiti fuori bilancio, senza un vincolo di destinazione costituisce già “avvenuta utilizzazione” non conforme a Costituzione dal momento che la liquidità, anziché essere impiegata per il pagamento dei debiti pregressi, è stata acquisita nella disponibilità finanziaria dell'ente, finendo per alterare in modo non veritiero il risultato di amministrazione, attraverso la sommatoria con le componenti attive e passive della gestione finanziaria» (sono citate le sentenze n. 115 e n. 4 del 2020, n. 181 del 2015 e n. 70 del 2012). La riduzione delle passività pregresse, in altri termini, determinerebbe la formazione di uno spazio finanziario per la copertura di nuova spesa mediante il miglioramento del saldo iniziale, che potrebbe essere applicato nei futuri bilanci di previsione, senza rispettare il vincolo di destinazione alle spese di investimento imposto dall'art. 119, settimo comma, Cost.

Osserva il rimettente che questa Corte, con riferimento al trattamento delle anticipazioni di liquidità, in diverse occasioni ha rilevato che «esse servono soltanto per rimediare a “sofferenze di cassa” e che l'anticipazione straordinaria deve continuare a essere sterilizzata integralmente sul risultato di amministrazione, a mezzo del Fal (paragrafo 3.20-*bis* del principio contabile applicato n. 4/2 del d.lgs. n. 118/2011), senza potere costituire copertura dello squilibrio accumulato». Pertanto, dette anticipazioni sarebbero utilizzabili in senso costituzionalmente conforme solo per pagare passività pregresse iscritte in bilancio e non per risanare bilanci strutturalmente in perdita (è citata la sentenza n. 4 del 2020).

La *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata imporrebbe, pertanto, di trattare tale forma di indebitamento alla stregua di mere anticipazioni di cassa, mediante l'applicazione del trattamento contabile previsto dall'art. 3, comma 17, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)».



È censurato altresì l'art. 53, comma 4, del d.l. 104 del 2020, come convertito, per un duplice ordine di motivi. Anzitutto perché limiterebbe la tecnica contabile prevista per l'art. 243-ter t.u. enti locali (con neutralizzazione del risultato di amministrazione) soltanto nel caso del fondo di rotazione erogato sulle risorse di cui al comma 3 del medesimo articolo. In secondo luogo, perché avrebbe attribuito valenza legislativa al paragrafo 3.20-bis dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, il quale confermerebbe che il fondo di rotazione di cui all'art. 43 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, può essere impiegato a scopo di copertura, così ponendosi in contrapposizione alla regola della neutralizzazione prevista dall'art. 243-ter t.u. enti locali.

Infine, il rimettente censura l'art. 43, commi 1 e 2, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, e l'art. 53, comma 4, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, per lesione dell'art. 81, sesto comma, Cost. e dell'art. 5, comma 1, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012. Rappresenta in proposito il giudice *a quo* che le disposizioni costituzionali richiamate demanderebbero a una legge rinforzata la definizione del contenuto della legge di bilancio, delle norme fondamentali e dei criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito, nonché le altre materie specificate dall'art. 5 della citata legge costituzionale. Come avrebbe affermato anche questa Corte, lo spazio per altre fonti residuerebbe solo per gli aspetti tecnici della disciplina, con provvedimenti privi di effettivo contenuto innovativo, e che, tuttavia, renderebbero «concretamente eseguibili i comandi dell'ordinamento» (è citata la sentenza n. 88 del 2014).

Precisa altresì il rimettente che la cosiddetta golden rule sarebbe stata disciplinata dall'art. 10, comma 1, della legge n. 243 del 2012, ai sensi del quale «[i]l ricorso all'indebitamento da parte delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento con le modalità e nei limiti previsti dal presente articolo e dalla legge dello Stato». L'interpretazione costituzionalmente orientata dell'ultimo periodo della citata disposizione imporrebbe che la legge dello Stato debba essere solamente una legge rinforzata, «ovvero la legge ordinaria, che però può introdurre soltanto una disciplina di dettaglio tecnico».

Le disposizioni censurate, invece, conterrebbero una disciplina fortemente innovativa, in deroga all'art. 119, settimo comma, Cost., senza rispettare le forme prescritte dai richiamati parametri costituzionali, dal che ne discenderebbe la violazione dell'art. 81, sesto comma, Cost. e del principio dell'equilibrio del bilancio.

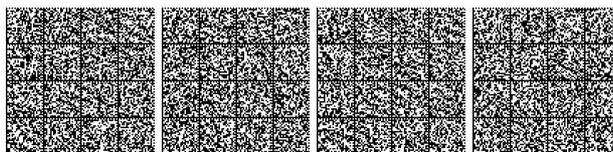
Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Lazio, nel corso del giudizio sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) e sullo stato degli equilibri economico-finanziari del Comune di Fara in Sabina, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 43, commi 1 e 2, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, e dell'art. 53, comma 4, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, in riferimento agli artt. 81, commi terzo e sesto, 97, primo comma, 119, commi primo e sesto (*recte*: settimo), Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 5, comma 1, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012.

Rappresenta il rimettente che il Comune di Fara in Sabina, trovandosi in PRFP, avrebbe impiegato risorse ottenute dal fondo di rotazione a titolo di copertura di nuove spese, ai sensi dell'art. 43 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, con un automatico miglioramento del saldo di parte disponibile «riga E dell'allegato n. 10 del d.lgs. n. 118 del 2011», senza alcuna posta di neutralizzazione, considerando tali erogazioni alla stregua di un mutuo. In particolare, né i residui passivi, né i fondi accantonati e destinati agli investimenti del risultato di amministrazione recherebbero per intero l'importo del fondo ancora da restituire. Il Comune avrebbe così coperto i debiti fuori bilancio e, contemporaneamente, avrebbe beneficiato del miglioramento del risultato di amministrazione.

La Sezione regionale di controllo del Lazio lamenta che il comma 1 dell'art. 43 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, introdurrebbe la facoltà di impiegare il fondo di rotazione come risorsa di copertura, espressamente prevedendo l'utilizzo delle relative risorse tra le misure di cui alla lettera c) del comma 6 dell'art. 243-bis t.u. enti locali, necessarie per il ripiano del disavanzo di amministrazione e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio.

Il successivo comma 2 è poi censurato perché interromperebbe il collegamento tra erogazione e obbligo di restituzione, imponendo di registrare i due flussi finanziari, in entrata e in spesa, come due trasferimenti tra loro non comunicanti, prima dallo Stato all'ente locale (titolo secondo, categoria 01, voce economica 00, codice Siope 2102, ossia "trasferimenti correnti" - "proventi da servizi pubblici" - "diritti di istruttoria") e poi dall'ente locale allo Stato (titolo primo, intervento 05, voce economica 15, codice Siope 1570, ossia "trasferimenti correnti a Stato").



Sarebbe altresì costituzionalmente illegittimo l'art. 53, comma 4, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, poiché tale disposizione avrebbe attribuito valenza legislativa al principio contabile applicato di cui al paragrafo 3.20-*bis* dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 che, a sua volta, riproducendo i contenuti dell'art. 43 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, «lo interpreta nel senso che esso autorizza l'utilizzabilità del fondo a scopo di copertura. [...] Il doppio richiamo normativo, quindi, espone l'art. 53, comma 4, agli stessi vizi di incostituzionalità delle norme richiamate».

L'art. 43, commi 1 e 2, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, e l'art. 53, comma 4, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, violerebbero congiuntamente gli artt. 81, commi terzo e sesto, 97, primo comma, 119, commi primo e settimo, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 5, comma 1, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012.

Osserva il rimettente che le disposizioni censurate, autorizzando l'indebitamento per finanziare spese pregresse, diverse da investimenti, violerebbero l'art. 119, settimo comma, Cost. in quanto l'utilizzo di tali risorse per la copertura delle passività pregresse confliggerebbe con la regola aurea ai sensi della quale gli indebitamenti sono consentiti solo a fini di investimento. Tali disposizioni consentirebbero altresì una forma di copertura finanziaria costituzionalmente illegittima, determinando congiuntamente la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

La violazione del principio della necessaria copertura, a sua volta, determinerebbe la violazione del principio dell'equilibrio di bilancio, di cui agli artt. 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., posto che copertura ed equilibrio costituirebbero «due “facce della stessa medaglia”».

Il principio dell'equilibrio di bilancio sarebbe violato perché l'impiego delle risorse del fondo di rotazione senza apposizione di un vincolo sulle risorse aggiuntive produrrebbe un'illegittima disponibilità patrimoniale, «pari al capitale finanziario incassato e alla correlata riduzione delle passività pregresse», consentendo di aumentare la spesa corrente, senza preservare il patrimonio dell'ente. Al contempo, la mancata sterilizzazione delle risorse ancora da restituire impedirebbe l'attivazione dei meccanismi di correzione finalizzati ad assicurare risorse compatibili con la natura del debito.

2.- Venendo ai profili di rito, deve anzitutto ritenersi sussistente la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Lazio, a sollevare questioni di legittimità costituzionale nell'ambito della sua attività di controllo di legittimità-regolarità svolto sul PRFP e sugli equilibri di bilancio di un comune, come confermato dalla costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 89 del 2023).

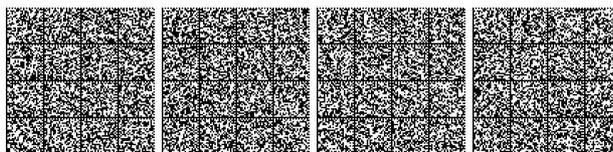
3.- Sempre in via preliminare, deve osservarsi che, nel ricostruire le vicende sulla procedura di riequilibrio del Comune di Fara in Sabina, il rimettente ha precisato che il Comune non risulta fra i beneficiari delle risorse distribuite ai sensi dell'art. 53, commi 3 e 4, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, mentre ha confermato che le risorse sono state impiegate e contabilizzate ai sensi dell'art. 43 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, disposizione che ha introdotto nel 2014 (e fino al 2020) una diversa modalità di impiego e contabilizzazione delle risorse del fondo di rotazione, rispetto a quanto stabilito dagli artt. 243-*bis* e 243-*ter* t.u. enti locali e dai principi contabili di cui al paragrafo 3.20-*bis* dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011.

Pertanto, deve circoscriversi il *thema decidendum* al solo art. 43, commi 1 e 2, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, mentre le questioni sollevate sull'art. 53, comma 4, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, sono inammissibili in quanto irrilevanti, poiché la disposizione non si applica nel giudizio *a quo*.

Va peraltro osservato che l'art. 53 del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, dispone di innalzare la dotazione del fondo di rotazione per gli enti in PRFP a 200 milioni di euro per il 2020, destinando tale importo esclusivamente «al pagamento delle spese di parte corrente relative a spese di personale, alla produzione di servizi in economia e all'acquisizione di servizi e forniture, già impegnate» (comma 3) e prescrive che tali risorse non possono essere utilizzate secondo le modalità previste dall'art. 43 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, dovendo essere contabilizzate secondo quanto stabilito dal paragrafo 3.20-*bis* del principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011. È inoltre previsto che «[l]a quota del risultato di amministrazione accantonata nel fondo anticipazione di liquidità è applicata al bilancio di previsione anche da parte degli enti in disavanzo di amministrazione» (comma 4).

Afferma il rimettente che l'art. 53, comma 4, «“legifica” il contenuto normativo del principio contabile richiamato, che, a sua volta, riproduce i contenuti dell'art. 43 e lo interpreta nel senso che esso autorizza l'utilizzabilità del fondo a scopo di copertura», cosa che giustificerebbe l'allargamento del *petitum*. Tuttavia, il comma 4 del predetto art. 53 non «legifica» il contenuto del principio contabile applicato ma semplicemente lo richiama in quanto disciplina generale di riferimento applicabile alle anticipazioni di liquidità, e, nel richiamarlo, effettua un rinvio meramente recettizio.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate sul comma 4 dell'art. 53 del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, sono quindi inammissibili per il difetto di rilevanza che deriva dall'erroneità nella loro interpretazione.



L'irrelevanza delle questioni, per costante giurisprudenza di questa Corte, ne determina l'inammissibilità (*ex plurimis*, sentenza n. 85 del 2023).

4.- Passando ora all'esame delle questioni di legittimità costituzionale formulate sull'art. 43, commi 1 e 2, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, occorre preliminarmente rilevare che fra i parametri asseritamente violati il rimettente evoca, accanto al primo comma dell'art. 119 Cost., anche il sesto comma del medesimo articolo.

Risulta palese l'incongruenza del richiamo di tale parametro - il quale stabilisce che «La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità» - rispetto allo sviluppo argomentativo del ricorso, evidentemente circoscritto al precetto di cui all'attuale settimo comma del predetto art. 119 Cost.

Tale incongruenza - con tutta probabilità dovuta alla evocazione del parametro nel testo anteriore alla modifica apportata dall'art. 1 della legge costituzionale 7 novembre 2022, n. 2 (Modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità) - «non si configura come errore concettuale bensì quale mero lapsus calami, che non preclude l'identificazione della questione [...] ed è dunque irrilevante ai fini dell'ammissibilità» (*ex plurimis*, sentenza n. 151 del 2016).

Le questioni di legittimità costituzionale devono quindi essere riferite all'art. 119, primo e settimo comma, Cost.

5.- Le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti dell'art. 43, commi 1 e 2, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, e 119 primo e settimo comma, Cost. sono fondate, con assorbimento delle questioni relative all'art. 81, sesto comma, Cost.

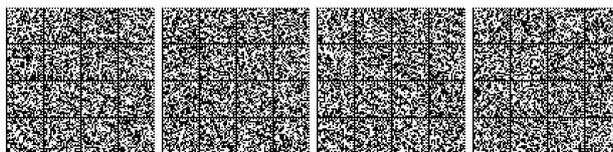
5.1.- L'art. 43 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, dispone che gli «enti locali che hanno deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, ai sensi dell'articolo 243-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono prevedere, tra le misure di cui alla lettera c) del comma 6 del medesimo articolo 243-bis necessarie per il ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio, l'utilizzo delle risorse agli stessi enti attribuibili a valere sul "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali" di cui all'articolo 243-ter del d.lgs. n. 267 del 2000. A seguito dell'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti, qualora l'ammontare delle risorse attribuite a valere sul predetto "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali" risulti inferiore a quello di cui al periodo precedente, l'ente locale interessato è tenuto, entro 60 giorni dalla ricezione della comunicazione di approvazione del piano stesso, ad indicare misure alternative di finanziamento per un importo pari all'anticipazione non attribuita» (comma 1) e che, nel «caso di utilizzo delle risorse del "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali" di cui all'articolo 243-ter del decreto legislativo n. 267 del 2000 secondo quanto previsto dal comma 1, gli enti locali interessati iscrivono le risorse ottenute in entrata nel titolo secondo, categoria 01, voce economica 00, codice Siope 2102. La restituzione delle medesime risorse è iscritta in spesa al titolo primo, intervento 05, voce economica 15, codice Siope 1570» (comma 2).

Le disposizioni censurate si inseriscono fra le misure che il Governo ha adottato nel 2014 con il d.l. n. 133 del 2014, come convertito (cosiddetto decreto "Sblocca Italia"), le quali - come emerge anche dalla relazione tecnica e dai lavori preparatori della legge di conversione - introducono misure volte ad attribuire maggiore efficacia alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale deliberata dagli enti locali in predissesto, attraverso l'utilizzo del fondo di rotazione, per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio da considerare ai fini del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e, quindi, a potenziare la possibilità di pagamento ai creditori dei predetti debiti, riducendo l'ammontare dei debiti delle pubbliche amministrazioni.

5.2.- In tema di anticipazioni di liquidità, questa Corte ha chiarito che la loro *ratio* è quella di «riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza», immettendo risorse disponibili nella cassa, per provvedere al pagamento di debiti pregressi risultanti dal bilancio di competenza certi, liquidi ed esigibili con «un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporalmente e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione» (sentenza n. 181 del 2015).

Per costante giurisprudenza di questa Corte, quindi, le anticipazioni di liquidità non possono essere impiegate «per risanare bilanci strutturalmente in perdita» (sentenza n. 4 del 2020), ma esclusivamente a titolo di cassa, per pagare debiti pregressi già iscritti in bilancio con le rispettive coperture e il cui mancato pagamento dipende unicamente da sfasature temporali fra la cassa e la competenza.

L'art. 43, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, al contrario, consente l'impiego delle risorse ottenute dal fondo di rotazione a titolo di copertura per il pagamento dei debiti fuori bilancio e per il recupero del disavanzo, in tal modo ponendosi direttamente in contrasto con la cosiddetta regola aurea che prescrive di effettuare indebitamenti solo per spese di investimento (art. 119, settimo comma, Cost.), con pregiudizio degli equilibri dell'ente locale e con un effetto migliorativo non veritiero del risultato di amministrazione.



La *ratio* del divieto di indebitamento per finalità diverse dagli investimenti trova fondamento, come detto, nella citata regola, che a sua volta costituisce la traduzione giuridica di «una nozione economica di relativa semplicità. Infatti, risulta di chiara evidenza che destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito» (sentenza n. 188 del 2014).

In proposito, deve dunque ribadirsi quanto già affermato da questa Corte, là dove ha chiarito che «l'anticipazione di liquidità, per il suo carattere neutrale rispetto alla capacità di spesa dell'ente, deve essere finalizzata esclusivamente al pagamento dei debiti scaduti relativi a partite già presenti nelle scritture contabili di precedenti esercizi e non figurare come componente attiva del risultato di amministrazione» (sentenza n. 274 del 2017).

La disposizione in esame, dunque, nella parte in cui non prevede che l'utilizzo delle risorse attribuibili agli enti locali che hanno deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale a valere sul "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali" di cui all'art. 243-ter del d.lgs. n. 267 del 2000 deve avvenire solo a titolo di cassa, viola tanto l'art. 119, settimo comma, Cost., quanto i principi dell'equilibrio di bilancio e dell'obbligo di copertura della spesa, di cui agli artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., poiché l'impiego del fondo di rotazione a titolo di copertura del disavanzo pregresso e dei debiti fuori bilancio determina un apparente miglioramento del risultato di amministrazione con conseguente espansione della capacità di spesa priva di copertura che si riflette sugli equilibri di bilancio dell'ente.

L'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate sulla disposizione in esame consente anche di fare chiarezza in ordine alla corretta applicazione delle anticipazioni di liquidità concesse a valere sul fondo di rotazione di cui al censurato art. 43, il quale ha dato luogo a prassi applicative non omogenee nel territorio nazionale.

5.3.- È altresì illegittimo il comma 2 dell'art. 43, nella parte in cui non prevede che è comunque garantita idonea iscrizione nel fondo anticipazione di liquidità di una somma di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio e non restituite, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata, poiché, non prevedendo espressamente il dovere di contabilizzare nel fondo anticipazioni liquidità l'importo ottenuto a titolo di anticipazione dal fondo di rotazione, al netto delle quote annuali rimborsate, ma prevedendo esclusivamente di istituire una nuova voce SIOPE (voce SIOPE 1570, relativa ai trasferimenti correnti allo Stato), per l'importo pari alla rata annua da restituire, allarga artificiosamente la capacità di spesa, senza alcuna garanzia sull'effettiva possibilità di restituzione dell'intero ammontare ottenuto a titolo di anticipazione, pregiudicando i futuri equilibri di bilancio.

A tale proposito, questa Corte ha già chiarito che, onde evitare che l'ottenimento delle risorse a titolo di anticipazione determini un'indebita espansione della capacità di spesa dell'ente, «è previsto l'obbligo di sterilizzare l'anticipazione, affinché la stessa da strumento di flessibilizzazione della cassa non diventi anomalo mezzo di copertura di nuove spese e di riduzione del disavanzo con modalità contrarie agli artt. 81 e 119, sesto [oggi settimo] comma, Cost.» (sentenza n. 181 del 2015).

Le risorse ottenute dal fondo di rotazione devono, quindi, essere sterilizzate nel fondo anticipazioni liquidità, perché altrimenti costituirebbero una surrettizia modalità di copertura di nuova spesa. La contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità - ha, infatti, precisato questa Corte - «non può essere disciplinata come un mutuo, la cui provvista finanziaria entra nel risultato di amministrazione per la parte attiva attraverso l'incameramento della sorte nel titolo di entrata dedicato ai mutui, prestiti o altre operazioni creditizie e serve a coprire, in parte spesa, gli investimenti. Nel caso del mutuo il capitale e gli interessi da restituire pesano sul risultato di amministrazione per la sola rata annuale, mentre nel caso dell'anticipazione è l'intera somma "sterilizzata" ad essere iscritta tra le passività» (sentenza n. 89 del 2017).

In altri termini, l'anticipazione non deve rappresentare una risorsa aggiuntiva per la copertura di nuove spese o futuri disavanzi, bensì fornire liquidità per onorare debiti pregressi, già regolarmente iscritti in bilancio ed impegnati o comunque vincolati.

Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito.

6.- Occorre ora confrontarsi con gli effetti della presente decisione di accoglimento per gli enti locali che abbiano utilizzato le anticipazioni di liquidità dal fondo di rotazione a copertura dei debiti fuori bilancio e per la riduzione del disavanzo e abbiano contestualmente iniziato il relativo piano di ammortamento.

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



Conformemente a quanto già affermato da questa Corte nella sentenza n. 4 del 2020, si deve ribadire che in un simile contesto non è necessario che l'amministrazione riapprovi, risalendo all'indietro, i bilanci antecedenti alla presente pronuncia, «essendo sufficiente che siano ridefinite correttamente tutte le espressioni finanziarie patologiche prodottesi nel tempo, applicando a ciascuna di esse i rimedi giuridici consentiti nel periodo di riferimento, in modo da ricalcolare il risultato di amministrazione secondo i canoni di legge. [...] Tenuto conto dell'accentuata mutevolezza del "tempo finanziario" che determina continue sopravvenienze di natura fattuale e normativa, è proprio il rispetto del principio dell'equilibrio dinamico ad assicurare la bilanciata congiunzione tra il principio di legalità costituzionale dei conti e l'esigenza di un graduale risanamento del deficit, coerente con l'esigenza di mantenere il livello essenziale delle prestazioni sociali durante l'intero periodo di risanamento».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, 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, nella parte in cui non prevede che l'utilizzo delle risorse agli stessi enti attribuibili a valere sul fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'art. 243-ter del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), deve avvenire solo a titolo di cassa;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, nella parte in cui non prevede che è garantita idonea iscrizione nel fondo anticipazione di liquidità di una somma di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio e non restituite, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 4, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, sollevate, in riferimento agli artt. 81, commi terzo e sesto, 97, primo comma e 119, commi primo e settimo, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 5, comma 1, lettera g), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2023.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

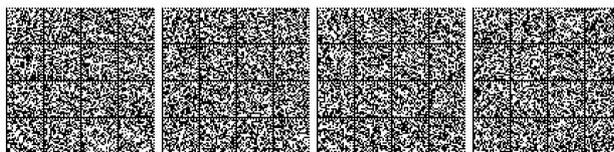
Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 dicembre 2023

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 225

Sentenza 5 - 22 dicembre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Competenza e giurisdizione - Disposizioni sulla composizione collegiale o monocratica del tribunale - Inosservanza - Possibilità di eccepire o rilevare per la prima volta l'inosservanza entro il termine per l'esame delle questioni preliminari al dibattimento (art. 491 cod. proc. pen.), anziché, a pena di decadenza, prima della conclusione dell'udienza preliminare, laddove essa sia prevista - Divieto - Denunciata irragionevolezza, violazione dei principi di effettività del diritto di difesa, del giusto processo e di quello, tutelato anche in via convenzionale, del contraddittorio - Non fondatezza delle questioni.

- Codice di procedura penale, art. 33-*quinquies*.
- Costituzione, artt. 3, 24, 101, secondo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici: Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 33-*quinquies* del codice di procedura penale promosso dal Tribunale ordinario di Nocera Inferiore, nel procedimento penale a carico di G. R. e altri, con ordinanza del 18 maggio 2022, iscritta al n. 157 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti l'atto di costituzione di G. R., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 5 dicembre 2023 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato Generoso Bloise per G. R. e l'avvocato dello Stato Salvatore Faraci per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 5 dicembre 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 18 maggio 2022, il Tribunale ordinario di Nocera Inferiore ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33-*quinquies* del codice di procedura penale, in riferimento agli artt. 3, 24, 101, secondo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 3, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). La disposizione è censurata «nella parte in cui prevede che l'inosservanza delle disposizioni sulla composizione collegiale o monocratica del tribunale deve essere rilevata o eccepita, a pena di decadenza, prima della conclusione dell'udienza preliminare, consentendo solo in tal caso la riproposizione della questione entro il termine di cui all'art. 491 c.p.p.».



1.1.- Avanti al Tribunale rimettente, in composizione collegiale, pende un giudizio penale nei confronti di cinquantquattro imputati per vari delitti (tra i quali la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, nonché l'emissione e utilizzazione di fatture false) ritenuti connessi dal pubblico ministero e dal giudice dell'udienza preliminare che ha emesso il decreto che dispone il giudizio. L'attribuzione alla competenza collegiale dell'intero procedimento è stata determinata, ai sensi dell'art. 33-*quater* cod. proc. pen., dalla contestazione ad alcuni degli imputati del delitto di associazione per delinquere di cui all'art. 416 del codice penale, attribuito al tribunale in composizione collegiale dall'art. 33-*bis*, comma 1, lettera *c*), cod. proc. pen.

In sede di esame delle questioni preliminari - riferisce il giudice *a quo* - quattordici imputati per delitti di emissione o utilizzazione di fatture false, ordinariamente attribuiti al tribunale in composizione monocratica, avevano sostenuto l'inesistenza di ragioni di connessione dei delitti ad essi contestati rispetto a quello di associazione per delinquere, contestato ad altri imputati, e conseguentemente avevano chiesto disporsi la trasmissione degli atti che li riguardavano al tribunale in composizione monocratica, ai sensi dell'art. 33-*septies*, comma 1, cod. proc. pen.

Rilevato che l'eccezione non era stata sollevata dagli imputati in parola nel corso dell'udienza preliminare, il Collegio rimettente osserva che gli stessi sono ormai decaduti dalla possibilità di sollevarla in dibattimento ai sensi dell'art. 33-*quinquies* cod. proc. pen.

Tuttavia, il Collegio dubita della legittimità costituzionale di quest'ultima disposizione.

1.2.- In punto di rilevanza, osserva il giudice *a quo* che - stante l'espressa decadenza stabilita dall'art. 33-*quinquies* cod. proc. pen. - sarebbe ormai preclusa la valutazione nel merito delle eccezioni, che dovrebbero essere dichiarate senz'altro inammissibili per tardività.

Il rimettente rileva, peraltro, come «non appaiano manifestamente infondate, almeno in questa fase e salva una più approfondita valutazione che potrà essere abilitata solo dalla rimozione dell'ostacolo di inammissibilità da parte della Corte adita», le denunciate violazioni del riparto di attribuzioni, per insussistenza di effettive ragioni di connessione ex art. 12 cod. proc. pen. idonee a giustificare l'instaurazione di un *simultaneus processus* innanzi al tribunale collegiale.

«Ne consegue» - conclude il giudice *a quo* - «che un eventuale esito di accoglimento dell'incidente di costituzionalità, rimuovendo la decadenza di cui all'art. 33-*quinquies* c.p.p., ormai maturata sia per le parti che per i giudici del dibattimento (cui è parimenti preclusa la rilevazione ex officio, visto il tenore letterale della norma), restituirebbe a questi ultimi un sindacato di merito sulle dedotte questioni dell'inosservanza delle disposizioni di cui agli artt. 33-*bis*, 33-*ter* e 33-*quater* c.p.p.; questioni che [...], laddove accolte, in tutto o in parte, porterebbero il Collegio rimettente a disporre la separazione del processo nei confronti degli imputati chiamati a rispondere dei reati non connessi a quello associativo, con conseguente trasmissione degli atti al giudice monocratico ai sensi dell'art. 33-*septies* c.p.p.».

Osserva, infine, il rimettente come la rilevanza della questione non possa «essere esclusa dalla semplicistica considerazione delle maggiori garanzie offerte dalla cognizione collegiale in luogo di quella monocratica». In particolare, le parti avrebbero un interesse concreto e giuridicamente apprezzabile a che la propria posizione sia definita con un rito più celere, senza dover essere coinvolte in un dibattimento lungo, complesso e costoso.

1.3.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ricostruisce anzitutto la genesi della disposizione censurata, osservando che la preclusione ivi stabilita si giustificava nel sistema originario istituito dal decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51 (Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado), allorché l'udienza preliminare era prevista per i soli reati attribuiti alla cognizione del tribunale in composizione collegiale; ciò che rendeva plausibile esigere dalle parti di formulare già in quella sede l'eccezione relativa al mancato rispetto delle norme sull'attribuzione della cognizione della causa. Tuttavia, in seguito alle modifiche intervenute ad opera della legge 16 dicembre 1999, n. 479 (Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense) - la cosiddetta "legge Carotti" -, l'udienza preliminare è stata prevista anche per taluni reati attribuiti alla cognizione del tribunale in composizione monocratica, divenendo così «uno snodo filtrante sostanzialmente neutro sotto il profilo del riparto di attribuzioni». Con la conseguenza che, durante l'udienza preliminare, le parti verserebbero in una condizione di ignoranza circa la composizione del tribunale cui la causa sarà assegnata in caso di rinvio a giudizio. Tale composizione sarebbe, in realtà, determinata soltanto per effetto del decreto che dispone il giudizio di cui all'art. 429 cod. proc. pen., e dunque in un momento nel quale le parti non avrebbero più la possibilità di formulare l'eccezione nei termini previsti dall'art. 33-*quinquies* cod. proc. pen.

Da ciò deriverebbe l'attuale «illogicità della regola prevista dall'art. 33 *quinquies* c.p.p., che colloca le parti nella paradossale situazione di dover eccepire l'inosservanza di una disposizione prima ancora di averla conosciuta».



Tale illogicità, ad avviso del rimettente, sarebbe già stata rilevata da questa Corte nell'ordinanza n. 395 del 2001, che aveva tuttavia giudicato inammissibile una questione simile a quella odierna in ragione tra l'altro dell'omessa sperimentazione, da parte del giudice *a quo*, di una interpretazione conforme a Costituzione della disciplina censurata.

Ad avviso del rimettente, peraltro, l'illegittimità costituzionale della norma potrebbe «essere emendata solo rimuovendo in toto la decadenza correlata all'udienza preliminare, consentendo per tutti i procedimenti, a prescindere dal modulo introduttivo, l'eccezione e la rilevazione dell'inosservanza del riparto di attribuzioni tra tribunale monocratico e collegiale entro il termine fissato dall'art. 491 c.p.p.; termine che appare fisiologico, in quanto primo sbarramento processuale successivo al manifestarsi del vizio e parimenti idoneo ad assicurare una cristallizzazione del giudizio prima dell'apertura del dibattimento».

1.3.1.- Quanto ai singoli profili di censura, il rimettente ritiene che la disposizione all'esame contrasti con l'art. 3 Cost., sotto tre concorrenti profili.

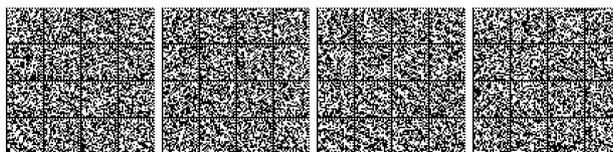
In primo luogo, essa darebbe luogo a un'ingiustificata disparità di trattamento tra le ipotesi in cui il procedimento passi, o meno, attraverso l'udienza preliminare. Laddove l'udienza preliminare manchi, il termine di cui all'art. 491, comma 1, cod. proc. pen. costituirebbe la prima occasione processuale utile che consente alle parti di eccepire, e al giudice di rilevare ex officio, la questione relativa alla eventuale inosservanza delle regole sull'attribuzione del giudizio al tribunale in composizione monocratica o collegiale. La stessa regola dovrebbe però valere quando si celebra l'udienza preliminare, dal momento che - in entrambe le evenienze processuali - le parti «conoscono del vizio di attribuzione con l'atto di vocatio in iudicium», sicché apparirebbe ingiustificato, nel secondo caso, precludere l'eccezione (o il rilievo) della violazione innanzi al giudice del dibattimento.

In secondo luogo, la disciplina censurata opererebbe un'indebita parificazione di trattamento rispetto a quella concernente il rilievo dell'incompetenza per territorio e per connessione, di cui all'art. 21, commi 2 e 3, cod. proc. pen., sulla quale l'art. 33-*quinquies* cod. proc. pen. è modellato. La generalità delle violazioni delle norme relative al riparto di competenza per territorio e per connessione potrebbe, infatti, essere riconosciuta dalle parti già sulla base della richiesta di rinvio a giudizio, ciò che consentirebbe loro di formulare le relative eccezioni già in sede di udienza preliminare, a differenza di quanto accadrebbe in relazione alle violazioni delle norme relative al riparto di attribuzioni. Un'eccezione sarebbe, invero, rappresentata dai casi in cui l'udienza preliminare sia celebrata avanti al giudice dell'udienza preliminare distrettuale, nei procedimenti per delitti di cui all'art. 51, commi 3-*bis* e seguenti, cod. proc. pen., rispetto ai quali la competenza per la fase dibattimentale risulterebbe determinabile soltanto a valle del decreto che dispone il giudizio; ma proprio in una tale situazione occorrerebbe interrogarsi sulla legittimità costituzionale dello stesso art. 21 cod. proc. pen., laddove parrebbe non consentire alle parti di eccepire l'incompetenza territoriale del giudice del dibattimento per la prima volta di fronte a quest'ultimo.

In terzo luogo, la disciplina censurata risulterebbe intrinsecamente irrazionale, essendo «illogico porre [a] carico delle parti la decadenza dall'esercizio di una facoltà processuale in una fase in cui non si sia ancora avverato il presupposto di fatto cui è collegata, ovvero l'inosservanza delle norme di cui, attraverso l'eccezione, si chiede il rispetto». In base all'art. 33-*quinquies* cod. proc. pen., «le parti dovrebbero eccepire preventivamente nel corso dell'udienza preliminare una futura e ipotetica violazione degli artt. 33 bis, 33 ter e 33 quater c.p.p., ma il G.U.P. non potrebbe far altro che dichiarare l'eccezione inammissibile per carenza del presupposto, non essendosi ancora verificata alcuna inosservanza del riparto di attribuzioni»; sicché l'unico senso di detta eccezione per le parti sarebbe quello di «garantirsi la possibilità di riproposizione innanzi al giudice del dibattimento», a prezzo però di «appesantire inutilmente lo svolgimento dell'udienza preliminare». Dal canto suo, il giudice del dibattimento risulterebbe - altrettanto irragionevolmente - deprivato della possibilità di «rilevare ex officio la violazione del riparto di attribuzioni tra tribunale monocratico e collegiale nelle ipotesi in cui il procedimento provenga da un'udienza preliminare in cui il vizio non sia stato già dedotto o rilevato: maturerebbe infatti anche per l'organo successivamente adito una preclusione del tutto incolpevole, posto che la necessaria diversità di persona fisica tra il giudice dell'udienza preliminare e il giudice del dibattimento (art. 34 c.p.p.) fa sì che quest'ultimo conosca del procedimento, e dell'eventuale errore nell'individuazione della composizione del tribunale, in una fase in cui non gli sarebbe più consentita la rilevazione dello stesso».

1.3.2.- La disposizione censurata violerebbe poi il diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost., nella sua dimensione di effettività. Essa, infatti, renderebbe «concretamente impossibile l'esercizio della facoltà di eccepire il mancato rispetto delle attribuzioni del tribunale monocratico o collegiale nei procedimenti che passano attraverso l'udienza preliminare». La decadenza dall'eccezione una volta conclusa l'udienza preliminare - nel corso della quale la parte potrebbe non essere ancora consapevole della futura inosservanza del riparto di attribuzioni - renderebbe «di fatto non esercitabile la facoltà che la norma comunque riconosce».

1.3.3.- Sarebbe, altresì, violato il principio della soggezione del giudice soltanto alla legge, sancito dall'art. 101, secondo comma, Cost.



Il tenore letterale della disposizione censurata, infatti, sarebbe tale da non consentire neppure al giudice del dibattimento di rilevare ex officio l'inosservanza del riparto di attribuzioni tra tribunale monocratico e collegiale. Conseguentemente, il giudice del dibattimento dovrebbe «sottostare ad una eventuale erronea individuazione della sua composizione da parte del G.U.P.», non più rimediabile una volta conclusa l'udienza preliminare, e sarebbe pertanto «tenuto a dar seguito ad un precedente ed erroneo provvedimento giurisdizionale anziché dare attuazione alla legge inosservata, ovvero costretto a rimanere inerte pure a fronte di un vizio procedurale percepibile ed ancora emendabile».

1.3.4.- La disposizione censurata contrasterebbe, poi, con il principio del contraddittorio di cui agli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 3, CEDU.

Il giudice *a quo* lamenta, in particolar modo, che il regime di decadenza da essa previsto sottrarrebbe, di fatto, al contraddittorio tra le parti l'osservanza del riparto di attribuzioni fra tribunale monocratico e collegiale. Le parti verrebbero infatti a conoscere dell'eventuale errore in un momento in cui non avrebbero più alcuna possibilità di contraddire sul punto, «lasciando al G.U.P. una decisione solitaria e non contestabile», in violazione del principio secondo cui alle parti dovrebbe essere sempre assicurata la possibilità «di esprimere le proprie ragioni innanzi ad un organo terzo ed imparziale e di influenzarne così la deliberazione, nonché di azionare i relativi rimedi impugnatori quando le proprie doglianze non vengano ascoltate».

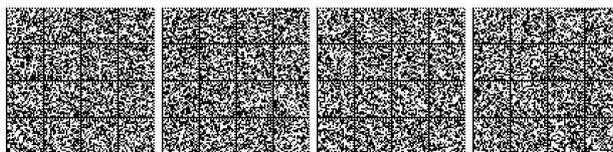
Un tale meccanismo contrasterebbe anche con «l'accezione soggettiva [del] contraddittorio, nell'articolazione prevista dall'art. 6 paragrafo 3 lett. b) CEDU», che riconosce ad ogni accusato il «diritto di disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa». La disposizione censurata disattenderebbe tale garanzia, precludendo alla difesa una possibile eccezione di inosservanza delle norme sull'attribuzione e «ponendo a suo carico un onere di preconizzazione del vizio procedurale e una decadenza incolpevole». Un tale sacrificio di garanzie difensive non potrebbe, d'altra parte, ritenersi giustificato dall'esigenza di concentrazione dei tempi processuali, alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (è citata la sentenza 31 luglio 2014, OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos contro Russia), secondo la quale lo svolgimento del processo entro un termine adeguato non può andare a discapito dei diritti processuali delle parti.

1.3.5.- Il giudice *a quo* esclude, infine, che sia possibile fornire della disposizione censurata una interpretazione conforme alla Costituzione, stante il suo inequivoco tenore letterale (sono citate le sentenze n. 36 del 2016, n. 1 del 2013, n. 110 del 2012 e n. 219 del 2008 di questa Corte, oltreché le sentenze delle sezioni unite della Corte di cassazione 19 luglio-24 settembre 2018, n. 40986, e 31 marzo-17 maggio 2004, n. 23016), che non consentirebbe in alcun caso la proposizione, per la prima volta in sede dibattimentale, di un'eccezione relativa alla violazione delle regole sull'attribuzione della cognizione al tribunale in formazione monocratica o collegiale che non sia già stata previamente proposta in sede di udienza preliminare, nell'ipotesi in cui quest'ultima sia stata celebrata.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o manifestamente infondate.

2.1.- L'interveniente richiama innanzi tutto la sentenza 18 aprile-29 novembre 2019, n. 48590 delle sezioni unite della Corte di cassazione, costituente diritto vivente e con la quale il rimettente non si sarebbe confrontato. Le Sezioni unite avrebbero, in particolar modo, chiarito che: a) «[l]a disciplina del riparto di attribuzione è un mero criterio interno di assegnazione dei procedimenti tra tribunale in composizione monocratica e collegiale, basato sul dichiarato principio per cui dove sussiste la connessione tra più procedimenti, alcuni dei quali rimessi alla cognizione del tribunale collegiale, a quest'ultimo organo spetta la cognizione dell'intero procedimento, sul presupposto della necessaria attrazione delle imputazioni meno gravi a quelle più gravi»; b) «il ruolo del giudice dell'udienza preliminare è finalizzato, anche, alla verifica della corretta individuazione della competenza o del riparto da parte del pubblico ministero», ai sensi tanto dell'art. 21 cod. proc. pen., quanto del qui censurato art. 33-*quinquies* cod. proc. pen.; c) la competenza per connessione «si determina stabilmente soltanto attraverso il vaglio giurisdizionale sull'esercizio dell'azione penale compiuto dal giudice (cioè dal g.u.p.) nei termini stabiliti dal codice di rito a pena di decadenza»; d) «il principio della perpetuatio iurisdictionis, inteso come immutabilità della competenza a fini di certezza ed economia processuale e di tutela della ragionevole durata del processo, non può che riferirsi alla determinazione della regiudicanda risultante dal complessivo vaglio del giudice dell'udienza preliminare sull'accusa formulata dal pubblico ministero e alla conseguente individuazione del giudice naturale operata sulla base dell'esito di quel controllo e degli addebiti contestati nel decreto di rinvio a giudizio».

2.2.- Tanto premesso, le questioni di legittimità costituzionale all'esame sarebbero inammissibili, poiché, come nel caso deciso con l'ordinanza n. 395 del 2001 di questa Corte, il rimettente avrebbe omissso di dare atto delle ragioni «per cui non ha ritenuto possibile riservare alla disciplina censurata un'interpretazione nello stesso tempo coerente con i presupposti logico-giuridici che informano il sistema dei termini posti a pena di decadenza e rispettosa del diritto di difesa e, quindi, conforme a Costituzione».



2.3.- Nel merito, le questioni dovrebbero comunque ritenersi manifestamente infondate in riferimento a ciascuno dei parametri evocati.

Ad avviso dell'interveniente, nel caso oggetto del giudizio *a quo* sarebbe «assodato che il p.m. ha reputato, con l'esercizio cumulativo dell'azione penale, ancorché non abbia contestato a tutti gli imputati l'associazione a delinquere, la sussistenza della connessione tra il reato di associazione a delinquere e i differenti reati» attribuiti alla cognizione del tribunale in composizione monocratica. Sarebbe altresì assodato che già dalla lettura dei capi di imputazione «emerge tale prospettata connessione sin dall'udienza preliminare». Sarebbe, infine, parimenti assodato che nessuna delle parti ha sollevato eccezioni sul punto nell'udienza preliminare.

La tesi sostenuta nell'ordinanza di rimessione, secondo cui - in una simile situazione - le parti non sarebbero in condizioni di sollevare una tale eccezione, risulterebbe manifestamente errata per una duplice ragione.

In primo luogo perché, sulla base degli insegnamenti della poc'anzi citata sentenza delle Sezioni unite, l'udienza preliminare sarebbe precisamente il luogo deputato «alla verifica della corretta individuazione della competenza o del riparto da parte del pubblico ministero».

In secondo luogo perché gli imputati in sede di udienza preliminare ben potrebbero, in via subordinata rispetto alla richiesta di proscioglimento, eccepire l'insussistenza della connessione tra i differenti reati, «pena la decadenza di tale facoltà e l'irrevocabilità della cognizione al tribunale in composizione collegiale per ragioni di connessione».

Non sussisterebbe dunque la lamentata lesione dell'art. 3 Cost., poiché gli imputati «possono e debbono interloquire primariamente anche su tali questioni preliminari laddove la richiesta di rinvio a giudizio sia cumulativa e riporti reati di competenza del tribunale collegiale che per connessione (a torto o [a] ragione) sono collegati» nell'ambito di un'unica azione penale. La decadenza dalla relativa eccezione sarebbe, d'altra parte, finalizzata a far sì che l'attribuzione al tribunale collegiale, una volta determinata sulla base del decreto di rinvio a giudizio, «non possa più essere rimessa in discussione con indebite retrocessioni del processo che andrebbero a violare il principio costituzionale di durata ragionevole del processo penale».

Dal momento, poi, che i criteri di attribuzione dei procedimenti non inciderebbero sul principio del giudice naturale (è citata, in particolare, la sentenza n. 419 del 1998 di questa Corte), risulterebbe totalmente destituita di fondamento la censura di violazione dell'art. 101 Cost.

Insussistente sarebbe, altresì, la violazione dell'art. 24 Cost.: la disposizione censurata non ostacolerebbe affatto l'esercizio del diritto di difesa, essendo errata la premessa fattuale e giuridica di tale censura, e cioè l'affermazione secondo cui la parte non potrebbe ancora conoscere, nel corso dell'udienza preliminare, la futura inosservanza del riparto di attribuzioni.

Infine, non sussisterebbero le paventate violazioni degli artt. 111, secondo comma, Cost., nonché dell'art. 6, paragrafo 3, CEDU, giacché - ancora - «l'art. 33 *quinquies* non ostacola affatto l'esercizio del diritto di difesa ad eccepire il difetto d'attribuzione o di competenza nell'ipotesi di (mancata) connessione dei reati, temperando, però, tale diritto dell'imputato, con la doverosa previsione di scansioni temporali entro i quali esercitarlo, in osservanza dell'altro principio costituzionale di durata ragionevole del processo».

3.- G. R., imputata nel giudizio *a quo*, si è costituita in giudizio a mezzo del proprio difensore, il quale nella memoria ha chiesto che la questione di legittimità costituzionale venga accolta, per le medesime ragioni illustrate nell'ordinanza di rimessione.

Con successiva memoria, depositata in prossimità dell'udienza, la difesa di G. R. ha replicato alle argomentazioni dell'Avvocatura generale dello Stato, in particolare insistendo sull'impossibilità di dare della disposizione censurata un'interpretazione costituzionalmente conforme e sulla irrilevanza del principio di diritto espresso dalle sezioni unite della Corte di cassazione nella citata sentenza n. 48590 del 2019, che sarebbe stata impropriamente richiamata dalla difesa erariale. Erronea sarebbe, altresì, l'evocazione da parte della difesa erariale del principio di ragionevole durata del processo, giacché l'eventuale accoglimento dell'eccezione sollevata in dibattimento comporterebbe semplicemente la trasmissione degli atti al tribunale in composizione monocratica, senza alcuna regressione del procedimento.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza di cui in epigrafe, il Tribunale di Nocera Inferiore ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33-*quinquies* cod. proc. pen., in riferimento agli artt. 3, 24, 101, secondo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 3, CEDU, «nella parte in cui prevede che l'inosservanza delle disposizioni sulla composizione collegiale o monocratica del tribunale deve essere rilevata o eccepita, a pena di decadenza, prima della conclusione dell'udienza preliminare, consentendo solo in tal caso la riproposizione della questione entro il termine di cui all'art. 491 c.p.p.».



L'art. 33-*quinquies* cod. proc. pen., rubricato «Inosservanza delle disposizioni sulla composizione collegiale o monocratica del tribunale», recita: «1. L'inosservanza delle disposizioni relative all'attribuzione dei reati alla cognizione del tribunale in composizione collegiale o monocratica e delle disposizioni processuali collegate è rilevata o eccepita, a pena di decadenza, prima della conclusione dell'udienza preliminare o, se questa manca, entro il termine previsto dall'articolo 491 comma 1. Entro quest'ultimo termine deve essere riproposta l'eccezione respinta nell'udienza preliminare».

Da una complessiva lettura della corposa ordinanza di rimessione si inferisce che il giudice *a quo* aspira a una pronuncia di questa Corte che consenta alle parti di eccepire, e al giudice del dibattimento di rilevare, la violazione delle norme sul riparto di attribuzioni alla cognizione del tribunale in composizione collegiale o monocratica (artt. 33-*bis*, 33-*ter* e 33-*quater* cod. proc. pen.) entro l'unico termine di cui all'art. 491, comma 1, cod. proc. pen.: e cioè nell'ambito della trattazione delle questioni preliminari al dibattimento, da risolversi subito dopo l'accertamento della costituzione delle parti. Ciò a prescindere dalla circostanza che sia stata o meno celebrata l'udienza preliminare, nonché dall'ulteriore circostanza che in quella sede sia stata già sollevata o meno la relativa eccezione.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, per non avere il rimettente sperimentato la possibilità di una interpretazione conforme della disposizione censurata, alla luce in particolare della sentenza delle Sezioni unite n. 48590 del 2019.

L'eccezione non è fondata.

Il giudice *a quo* ha, infatti, motivato in maniera particolarmente estesa e puntuale sulla rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni prospettate, sottolineando altresì come, a suo avviso, il dato letterale della disposizione censurata ne precluda una interpretazione che consenta alle parti di sollevare per la prima volta l'eccezione relativa alla inosservanza delle disposizioni sulla composizione collegiale o monocratica del tribunale dopo la conclusione dell'udienza preliminare.

Secondo l'ormai costante giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'ammissibilità di una questione di legittimità costituzionale è sufficiente che il giudice dia conto delle ragioni per le quali non ritiene praticabile una interpretazione conforme della disposizione censurata, attenendo poi al merito della questione la verifica se la disposizione si presti o meno, a giudizio di questa Corte, a una tale interpretazione (*ex multis*, sentenze n. 202 e n. 104 del 2023).

3.- Deve, invece, essere dichiarata d'ufficio inammissibile la questione formulata in riferimento all'art. 101, secondo comma, Cost.

Secondo il rimettente, il principio della soggezione del giudice soltanto alla legge sarebbe vulnerato da una disposizione che, come quella censurata, vincoli il giudice del dibattimento alle determinazioni, in ipotesi erronee, di un altro giudice - nel caso in esame, il GUP - relative all'attribuzione della causa alla cognizione del tribunale in composizione collegiale o monocratica.

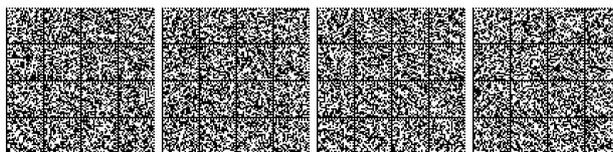
Questa Corte ha, tuttavia, già avuto modo di chiarire che il principio della cosiddetta indipendenza "interna" del giudice, pure desumibile dalla previsione costituzionale in parola, non osta affatto a che la sua potestas iudicandi sia delimitata, in conformità alla legge processuale vigente, da provvedimenti di altri giudici, dovendosi più in generale escludersi «che possa prodursi un vulnus all'art. 101, secondo comma, Cost. in presenza di vincoli alla potestas iudicandi del singolo giudice stabiliti dalla legge processuale, che è anch'essa parte integrante di quella "legge" a cui il giudice è soggetto» in forza di tale previsione costituzionale (ordinanza n. 28 del 2023; in senso analogo, sentenza n. 116 del 2023, punto 4 del Considerato in diritto).

Ne consegue, conformemente a quanto ritenuto nei precedenti appena citati, la palese inconferenza del parametro evocato, e la conseguente inammissibilità della censura.

4.- Nel merito, le restanti censure non sono fondate, nei termini di seguito illustrati.

4.1.- Tutte le doglianze del rimettente ruotano attorno all'argomento secondo cui sarebbe illogico pretendere che l'imputato sollevi, già in sede di udienza preliminare, un'eccezione relativa alla inosservanza delle regole, fissate dagli artt. 33-*bis*, 33-*ter* e 33-*quater* cod. proc. pen., sull'attribuzione della causa al tribunale in composizione collegiale o monocratica, a pena di decadenza.

Osserva in proposito il rimettente - ripercorrendo l'*iter* argomentativo seguito da questa Corte nell'ordinanza n. 395 del 2001, seppure sfociata in un dispositivo di inammissibilità - che la disciplina del censurato art. 33-*quinquies* cod. proc. pen. avrebbe avuto un chiaro significato nel contesto normativo originario determinato dal d.lgs. n. 51 del 1998, cui si deve la sua introduzione nel codice di rito. In quel contesto, infatti, l'udienza preliminare era prevista per i soli reati attribuiti alla cognizione del tribunale in composizione collegiale; sicché l'imputato che si trovasse in udienza preliminare necessariamente sapeva che, in caso di rinvio a giudizio, la causa sarebbe stata assegnata alla cognizione del tribunale in composizione collegiale, e pertanto ben poteva esigersi che egli sollevasse immediatamente eventuali eccezioni in proposito.



La coerenza del sistema sarebbe invece venuta meno, secondo il rimettente, in seguito alle modifiche apportate dalla legge n. 479 del 1999 (“legge Carotti”), per effetto della quale l’udienza preliminare fu prevista anche per un’ampia serie di reati attribuiti alla cognizione del tribunale in composizione monocratica. In questo nuovo contesto normativo, l’udienza preliminare può precludere a un rinvio a giudizio avanti al tribunale nell’una o nell’altra composizione; sicché - prosegue il rimettente - l’eventuale violazione delle regole sull’attribuzione potrebbe essere eccepita dall’imputato soltanto in seguito al provvedimento di rinvio a giudizio pronunciato dal giudice dell’udienza preliminare, la cui vocatio in *ius* determinerebbe per la prima volta la concreta attribuzione della causa al tribunale nell’una o nell’altra composizione.

La disciplina del censurato art. 33-*quinquies* cod. proc. pen. continuerebbe invece a esigere dall’imputato un irragionevole onere di eccepire - in chiave, per così dire, “prospettica” o “a futura memoria” - la violazione delle norme sull’attribuzione prima ancora che tale violazione si sia in concreto verificata.

4.2.- Secondo l’Avvocatura generale dello Stato, per contro, l’apparente irrazionalità denunciata dal rimettente verrebbe meno laddove la disposizione censurata venga interpretata in conformità alla lettura fornitane dalle sezioni unite della Corte di cassazione, nella sentenza n. 48590 del 2019, che il giudice *a quo* non avrebbe adeguatamente valorizzato nella pur articolata ordinanza di rimessione.

Secondo le Sezioni unite, l’onere per l’imputato di eccepire in udienza preliminare la violazione dei criteri di attribuzione alla cognizione del tribunale in formazione collegiale o monocratica «richiede [...] necessariamente la preesistenza, e quindi la conoscibilità per le parti, del presupposto per l’esercizio della facoltà, sicché il regime dell’eccezione di parte di cui all’art. 33-*quinquies* cod. proc. pen. e la relativa decadenza devono necessariamente riferirsi all’imputazione originaria così come formulata dal pubblico ministero e non si applicano alla diversa ipotesi del mutamento dell’imputazione per effetto di una sopravvenuta diversa valutazione da parte del giudice dell’udienza preliminare. Diversamente opinando, si determinerebbe un *vulnus* all’esercizio dei poteri della difesa».

In sostanza, dunque, le Sezioni unite avrebbero posto le basi per una interpretazione costituzionalmente orientata dell’art. 33-*quinquies* cod. proc. pen., secondo cui l’onere di eccepire la violazione delle regole sull’attribuzione può ragionevolmente operare soltanto con riferimento a quelle violazioni già desumibili dall’imputazione originaria, come formulata nella richiesta di rinvio a giudizio del pubblico ministero, e non già rispetto a quelle riconducibili a eventuali mutamenti di tale imputazione ad opera del giudice dell’udienza preliminare, effettuati in esito all’udienza preliminare stessa.

Rispetto però alle violazioni già desumibili dall’imputazione originaria - questa la conclusione dell’Avvocatura generale dello Stato - del tutto ragionevolmente la disposizione censurata porrebbe in capo alle parti un onere di immediata eccezione.

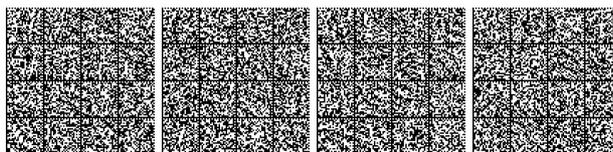
4.3.- Questa Corte condivide la prospettazione dell’Avvocatura generale dello Stato, per le ragioni seguenti.

4.3.1.- Anzitutto, è indubitabile che il sistema processuale penale, nel suo complesso, mira ad affrontare e risolvere prima possibile sia le questioni di competenza per territorio e derivante da connessione (art. 21, commi 2 e 3, cod. proc. pen.), sia quelle relative all’attribuzione della cognizione della causa al tribunale in formazione collegiale o monocratica, in modo da evitare regressioni o, comunque, stasi in fasi avanzate del processo, con conseguente dispersione delle attività già svolte. E ciò in ossequio, anzitutto, a esigenze (di rango assieme costituzionale e convenzionale) di tutela della ragionevole durata dei processi penali.

Il luogo privilegiato per affrontare tali questioni, ai sensi tanto dell’art. 21, commi 2 e 3, quanto del censurato art. 33-*quinquies* cod. proc. pen., è per l’appunto l’udienza preliminare, quando prevista. È nel corso di tale udienza che l’eventuale violazione delle regole fissate dal codice in proposito deve essere eccepita dalle parti, a pena di decadenza, ovvero deve essere rilevata dal giudice; potendo poi l’eccezione essere riproposta in dibattimento, nel termine di cui all’art. 491, comma 1, cod. proc. pen., nella sola ipotesi in cui sia stata tempestivamente sollevata in udienza preliminare, e sia stata in quella sede respinta.

Nella medesima direzione si muove, del resto, il nuovo rimedio - introdotto dall’art. 4 del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l’efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari) - del rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione per la decisione sulla competenza per territorio di cui all’art. 24-*bis* cod. proc. pen., azionabile anch’esso «[p]rima della conclusione dell’udienza preliminare o, se questa manchi, entro il termine previsto dall’art. 491, comma 1», cod. proc. pen.

4.3.2.- Come afferma la stessa ordinanza di rimessione, nel corso dell’udienza preliminare l’imputato è, in linea generale, già in grado di rilevare eventuali violazioni delle disposizioni sulla competenza territoriale e su quella determinata da connessione. Infatti, la sede giudiziaria presso la quale opera il giudice dell’udienza preliminare chiamato a pronunciarsi sulla richiesta di rinvio a giudizio sarà normalmente - salvo il peculiare caso dei procedimenti attribuiti alla procura distrettuale ai sensi dell’art. 51, commi 3-*bis* e seguenti, cod. proc. pen. - la medesima avanti al quale la causa



sarà incardinata nel caso di rinvio a giudizio. Ove dunque l'imputato ritenga che il reato a lui contestato rientri nella competenza territoriale di altra sede giudiziaria, egli sarà tenuto a formulare subito la relativa eccezione, anche in via subordinata rispetto alla richiesta principale di non luogo a procedere. E ciò, si noti, anche nella specifica ipotesi in cui egli sostenga l'insussistenza di ragioni di connessione tra il reato a lui ascritto e i diversi reati, contestati dal pubblico ministero nella medesima richiesta di rinvio a giudizio, che radicano la competenza in quella specifica sede giudiziaria.

Contrariamente a quanto affermato dal rimettente, non dissimile è la situazione dell'imputato in udienza preliminare rispetto alle violazioni delle disposizioni che regolano l'attribuzione della cognizione della causa al tribunale in formazione collegiale o monocratica. La (futura) assegnazione della causa all'una o all'altra formazione dipende, infatti, dalla tipologia dei reati a lui contestati nella richiesta di rinvio a giudizio, ovvero dalla tipologia dei reati che il pubblico ministero contesta agli altri imputati nella medesima richiesta di rinvio a giudizio, sul presupposto della loro reciproca connessione.

Pertanto, laddove l'imputato intenda negare - in particolare - ogni connessione tra i reati a sé addebitati e quelli che, in ipotesi, radichino l'attribuzione della cognizione della causa al tribunale in formazione collegiale, egli sarà tenuto - ai sensi dell'art. 33-*quinquies* cod. proc. pen. - a sollevare sin dall'udienza preliminare la relativa eccezione, eventualmente in via subordinata rispetto alla richiesta di non luogo a procedere per i reati che lo riguardano, sì da sollecitare lo stesso giudice dell'udienza preliminare a un'immediata decisione sul punto. Così facendo, egli conserverà tra l'altro la possibilità di reiterare la richiesta in sede di questioni preliminari al dibattimento, in caso di rigetto dell'eccezione da parte del giudice dell'udienza preliminare: ipotesi nella quale il giudice del dibattimento ben potrà, invece, ritenere fondata l'eccezione, e trasmettere in via "orizzontale" gli atti - ai sensi dell'art. 33-*septies*, comma 1, cod. proc. pen. - al giudice competente a decidere sul reato contestato.

4.3.3.- Come precisato dalle sezioni unite della Corte di cassazione nella più volte citata sentenza n. 48590 del 2019, tuttavia, questo meccanismo può operare senza alcun vulnus al diritto di difesa dell'imputato soltanto laddove a quest'ultimo sia chiaro, già nel corso dell'udienza preliminare, quale sarà la composizione del tribunale al quale la causa sarà assegnata, nel caso in cui egli sia effettivamente rinviato a giudizio. Il che si verifica paradigmaticamente allorché tale composizione sia desumibile dalla stessa richiesta di rinvio a giudizio del pubblico ministero, ovvero nell'ipotesi - non considerata espressamente dalle Sezioni unite, ma del tutto affine - in cui essa risulti dalle eventuali modificazioni dell'imputazione operate dal pubblico ministero nel corso dell'udienza preliminare ai sensi dell'art. 423 cod. proc. pen., nel contraddittorio tra le parti.

Laddove, invece, l'imputazione dovesse essere modificata dal giudice dell'udienza preliminare nello stesso decreto che dispone il giudizio - eventualità peraltro ormai confinata, dopo l'entrata in vigore delle modifiche all'art. 423 cod. proc. pen. introdotte dal d.lgs. n. 150 del 2022, alla sola ipotesi in cui il giudice dell'udienza preliminare pronunci sentenza di non luogo a procedere per alcuni dei reati contestati nella richiesta di rinvio a giudizio -, all'imputato diverrebbe impossibile formulare alcuna eccezione, a udienza preliminare ormai conclusa; e il meccanismo preclusivo dell'art. 33-*quinquies* cod. proc. pen. non potrebbe pertanto operare. Ipotesi, questa, alla quale può senz'altro affiancarsi quella in cui sia lo stesso decreto che dispone il giudizio a individuare nella *vocatio in ius*, per mero errore, una composizione diversa da quella corrispondente per legge ai reati per i quali sia stato effettivamente disposto il rinvio a giudizio dell'imputato.

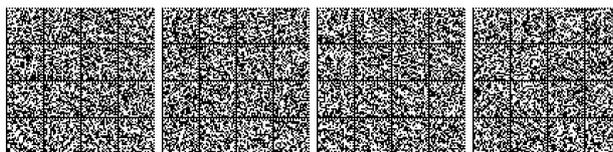
In simili casi, le violazioni delle regole di cui agli artt. 33-*bis*, 33-*ter* e 33-*quater* cod. proc. pen. non potrebbero che essere eccepite, o rilevate d'ufficio, alla prima occasione utile, e cioè in sede di questioni preliminari al dibattimento.

4.4.- Questa lettura costituzionalmente orientata dell'art. 33-*quinquies* cod. proc. pen. consente di ritenere non fondati tutti i profili di censura articolati dal rimettente.

4.5.- Anzitutto, l'art. 3 Cost. non può ritenersi violato sotto alcuno dei tre profili enucleati dal giudice *a quo*.

4.5.1.- Non sussiste, in primo luogo, alcuna irragionevole disparità di trattamento tra le ipotesi in cui il procedimento passi, o meno, attraverso l'udienza preliminare: in entrambe le ipotesi, infatti, le parti sono tenute a sollevare le eventuali eccezioni relative al riparto di attribuzioni già in effetti rilevabili alla prima occasione utile, che è rappresentata dall'udienza preliminare stessa, ovvero dalle questioni preliminari al dibattimento, ove l'udienza preliminare non sia stata celebrata.

4.5.2.- Né sussiste alcuna indebita parificazione tra la disciplina in esame e quella relativa al rilievo dell'incompetenza per territorio o derivante dalla connessione di cui all'art. 21, commi 2 e 3, cod. proc. pen.: ché, anzi, le due discipline sono in grado di operare in perfetta simmetria, imponendo in particolare alle parti di eccepire immediatamente già nel corso dell'udienza preliminare - ove celebrata - le eventuali violazioni delle regole rispettivamente presidiate che le parti siano in grado di allegare. Restando ferma, comunque, l'esigenza di una interpretazione costituzionalmente orientata di entrambe le discipline, nel senso indicato dalle Sezioni unite, rispetto a tutti i profili che le parti non siano in grado di eccepire nel corso dell'udienza preliminare, conseguenti in particolare ad eventuali modifiche delle imputazioni operate dal giudice dell'udienza preliminare nel decreto che dispone il giudizio, ovvero a errori compiuti nella stessa *vocatio in ius* contenuta nel decreto medesimo.



4.5.3.- Né, infine, può ritenersi che la disciplina in esame ponga irragionevolmente a carico delle parti l'onere di eccepire, in via preventiva, una violazione soltanto futura delle regole sul riparto di attribuzione, violazione che si renderebbe attuale soltanto nel momento del decreto che dispone il giudizio.

Non può affermarsi in via generale, infatti, che le regole in materia di competenza o di attribuzione siano per la prima volta applicate con la vocatio in *ius* contenuta nel decreto di rinvio a giudizio.

Le regole in questione già operano, invece, nel momento della richiesta di rinvio a giudizio da parte del pubblico ministero; e ciò non solo ai fini della determinazione del giudice dell'udienza preliminare competente per territorio, ma anche in relazione alla sussistenza di ragioni di connessione ritenute dal pubblico ministero, ex art. 12 cod. proc. pen., che possono giustificare il contestuale rinvio a giudizio di più imputati per un unico reato (lettera *a*), di un unico imputato per più reati (lettera *b*), o di più imputati per più reati (lettera *c*). Queste stesse ragioni di connessione, infatti, possono a loro volta determinare modifiche all'ordinaria competenza per materia o per territorio (artt. 15 e 16 cod. proc. pen.), nonché all'attribuzione della cognizione al tribunale in composizione collegiale o monocratica (art. 33-*quater* cod. proc. pen.).

Analogamente, la presenza - tra i reati contestati - di uno o più che comportano l'attribuzione della cognizione al tribunale in composizione collegiale ai sensi degli artt. 33-*bis* o 33-*ter* cod. proc. pen., anche solo per effetto della contestazione di una circostanza aggravante, già implica la necessaria conseguenza che, in caso di rinvio a giudizio, la causa sarà attribuita al tribunale in composizione collegiale.

In situazioni siffatte, non può ritenersi irragionevole la scelta legislativa di porre a carico dell'imputato l'onere di eccepire immediatamente l'erroneità di quelle scelte compiute dal pubblico ministero nella richiesta di rinvio a giudizio, da cui deriverebbero necessariamente le conseguenze previste dalla legge in relazione alla competenza o all'attribuzione della cognizione della causa: ad esempio, negando che sussista connessione tra i reati contestati nell'unica richiesta di rinvio a giudizio, ovvero sostenendo l'insussistenza della circostanza aggravante ipotizzata dal pubblico ministero che determina l'attribuzione della causa al tribunale in composizione collegiale.

Pertanto, l'onere imposto dalla disposizione censurata non è quello di formulare una eccezione "preventiva" relativa a una «futura e ipotetica violazione degli artt. 33 bis, 33 ter e 33 quater c.p.p.», come sostenuto dal rimettente; bensì quello di opporsi sin da subito a scelte già in effetti operate dal pubblico ministero, con conseguente obbligo, per il giudice dell'udienza preliminare, di fornire subito una puntuale risposta a tale eccezione.

4.6.- Per le medesime ragioni non sussiste la lamentata lesione del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost.

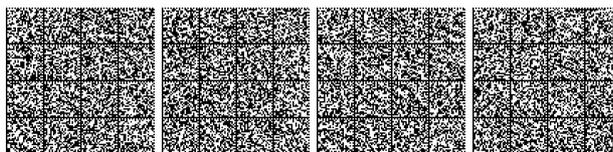
La lettura fornita dalle Sezioni unite della disposizione censurata assicura che l'imputato abbia l'onere di formulare, in udienza preliminare, soltanto le eccezioni relative a profili che siano già desumibili dalla richiesta di rinvio a giudizio del pubblico ministero - ovvero dalle eventuali modificazioni dell'imputazione avvenute in contraddittorio durante l'udienza preliminare -; e non già, dunque, quelle che concernano profili desumibili per la prima volta dal decreto di rinvio a giudizio, rispetto ai quali l'onere di eccezione non potrà che essere posposto all'inizio del dibattimento.

4.7.- Infine, la predetta interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 33-*quinquies* cod. proc. pen. ne esclude ogni profilo di contrarietà con il principio del contraddittorio, fondato sugli artt. 111, secondo comma e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 3, CEDU, consentendo all'imputato di interloquire - a seguito della proposizione tempestiva dell'eccezione - su tutti i profili dai quali dipende l'attribuzione della causa alla cognizione del tribunale in formazione collegiale o monocratica.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 33-*quinquies* del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento all'art. 101, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Nocera Inferiore con l'ordinanza indicata in epigrafe;*



2) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33-quinquies cod. proc. pen., sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 3, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), dal Tribunale ordinario di Nocera Inferiore con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 dicembre 2023.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 dicembre 2023

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230225

N. 226

Ordinanza 21 - 22 dicembre 2023

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

Pronunce della Corte costituzionale - Errore materiale nella sentenza n. 209 del 2023 - Correzione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco DALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per la correzione dell'errore materiale contenuto nella sentenza n. 209 del 25 ottobre-24 novembre 2023.

Udito nella camera di consiglio del 19 dicembre 2023 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera; deliberato nella camera di consiglio del 19 dicembre 2023.

Considerato che nella sentenza n. 209 del 2023, al punto 7 del Considerato in diritto, per mero errore materiale, le parole «10, secondo comma,» sono state inserite dopo le parole «artt. 3,», invece che prima del riferimento all'art. 76 della Costituzione.



Ravvisata la necessità di correggere tale errore materiale.

Visto l'art. 36 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dispone che, nella sentenza n. 209 del 2023, sia corretto il seguente errore materiale: al punto 7 del Considerato in diritto, le parole «10, secondo comma,» inserite dopo le parole «artt. 3,» siano eliminate e, al medesimo punto 7, le parole «all'art. 76» siano sostituite dalle parole «agli artt. 10, secondo comma, e 76».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 dicembre 2023.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 dicembre 2023

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230226



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 32

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 dicembre 2023
(della Regione Veneto)*

Trasporto – Trasporto pubblico locale - Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario (cosiddetto Fondo TPL) – Criteri di riparto – Modifiche all’art. 27 del decreto-legge n. 50 del 2017, come convertito – Previsione che per la quota pari al 50 per cento del Fondo, che viene ripartita sulla base dei costi standard, si tiene conto del complesso dei servizi di trasporto pubblico locale eserciti sul territorio di ciascuna regione risultanti dalla banca dati dell’Osservatorio di cui all’art. 1, comma 300, della legge n. 244 del 2007 – Previsione che, limitatamente agli anni 2023 e 2024, al riparto del Fondo si provvede, per una quota pari a euro 4.873.335.361,50, secondo le percentuali utilizzate per l’anno 2020 – Previsione che nelle more dell’adozione del decreto ministeriale, che deve definire gli indicatori per determinare i livelli adeguati di servizio e le loro modalità di applicazione, si provvede alla ripartizione integrale del Fondo tenendo conto del criterio dei costi standard.

– Decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136, art. 17, comma 1.

Ricorso ex art. 127, secondo comma della Costituzione, della Regione del Veneto, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore*, con sede in Palazzo Balbi - Dorsoduro 3901 - 30123 Venezia, rappresentata e difesa, come da delibera della giunta regionale n. 1525 del 4 dicembre 2023 (**doc. 1**) e da procura in calce al presente atto, dagli avvocati prof. Mario Bertolissi (codice fiscale BRTMRA48T28L483I, fax 049.8751541, pec: mario.bertolissi@ordineavvocatipadova.it) del Foro di Padova e Giacomo Quarneti dell’avvocatura regionale (codice fiscale QRNGCM-77L07E730G, fax 041.2794912, pec: giacomo.quarneti@venezia.pecavvocati.it), con *domicilio fisico* eletto presso la sede dell’Avvocatura regionale in Venezia, Fondamenta S. Lucia - Cannaregio n. 23, e *domicilio digitale* eletto presso i seguenti indirizzi di posta elettronica certificata:

mario.bertolissi@ordineavvocatipadova.it

giacomo.quarneti@venezia.pecavvocati.it

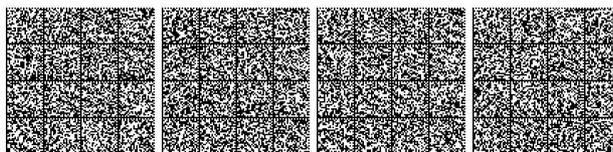
Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 17, comma 1 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, recante «Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici», convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136.

FATTO

1. La questione, che viene ora sottoposta a codesta Ecc.ma Corte, si risolve nella sistemazione ordinata e nell’interpretazione di un disposto legislativo — si tratta dell’art. 17, comma 1 del decreto-legge n. 104/2023, per come è stato convertito, con modificazioni, dalla legge n. 136/2023 —, i cui caratteri e la cui rilevanza si possono percepire ove si delinea, innanzi tutto, il quadro normativo di riferimento. È quello magmatico del trasporto pubblico locale (TPL), oggetto di particolare attenzione da parte del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che l’Italia è chiamata ad attuare con rigore. Operando scelte con esso coerenti.

Infatti, il PNRR - alla missione 2: «rivoluzione verde e transizione ecologica»; *sub* M2C2.4 - «Sviluppare un trasporto locale più sostenibile» - indica una molteplicità di aree di intervento (tra esse: investimento 4.4: «Rinnovo flotte bus, treni verdi»), alle quali le regioni debbono prestare attenzione e dedicare risorse, evitando di concentrare uno sforzo economico eccessivo, ad esempio, sulle agevolazioni tariffarie (per studenti, persone anziane, pensionati, nuclei familiari numerosi ...).



Di tutto questo va tenuto conto all'atto di prendere in esame il caso, di cui qui ci si occupa.

2. Il Fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario (c.d. Fondo TPL) è stato istituito dalla legge di stabilità n. 228/2012 (art. 1, comma 301, che ha sostituito l'art. 16-*bis* del decreto-legge n. 95/2012). Tutto ciò, dopo che, a partire dal 1997, si erano succeduti numerosi provvedimenti di sostegno a un settore strutturalmente deficitario. Ma le radici del fenomeno sono ancor più lontane.

La nuova disciplina — introdotta alla fine del 2012 — è stata applicata a partire dall'anno 2013 ed il riparto delle risorse è stato effettuato — secondo prassi consolidate, cui si ricorre tuttora in numerosi ambiti (1) — sulla base del *criterio della spesa storica* (2). Infatti, ad esso si è ispirato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2013 e quelli successivi, che lo hanno parzialmente modificato (3). Inutile dire che questa impostazione — che si è fatta metodo — è incoerente rispetto a numerosi, essenziali obiettivi: quali la necessità di tener conto delle esigenze dei territori, dell'innovazione e dell'efficienza della spesa.

3. Anche allo scopo di porre rimedio a tali storture — quindi, nella prospettiva del *superamento del criterio della spesa storica* —, è intervenuto il legislatore nel 2017: appunto, con l'art. 27 del decreto-legge n. 50/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 96/2017 (4). Nella circostanza, si è sostituito, tra l'altro, il meccanismo di quantificazione del fondo, variabile (5), con determinazioni fisse negli ammontari, iscritte nel bilancio dello Stato, al capitolo 1315 dello stato di previsione della spesa del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (6).

Ai sensi dell'art. 47, comma 1 del decreto-legge n. 124/2019, avrebbe dovuto entrare in vigore l'auspicata riforma, richiesta dall'Unione europea (7). Ma la sua applicazione — anche a causa della diffusione della pandemia da COVID-19, che ha imposto di far ricorso a numerose forme di finanziamento di carattere straordinario del settore — è stata differita dall'art. 200, comma 5 del decreto-legge n. 34/2020, il quale ha stabilito, altresì, che la ripartizione delle risorse del Fondo TPL, quanto al 2020, fosse effettuata facendo ricorso alle modalità indicate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2013. Dunque, *sulla base del criterio della spesa storica*, ribadito pure per l'anno 2021, in forza del decreto-legge n. 183/2020. E così, di seguito, pure per l'anno 2022, ai sensi del decreto-legge n. 68/2022.

In ogni caso, alla vigilia dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 104/2023, convertito in legge dalla legge n. 136/2023 (cui si riferisce questa impugnazione), il riparto delle risorse stanziate nel Fondo TPL, per l'anno 2023, avrebbe dovuto avvenire ai sensi dell'art. 27, comma 2 del decreto-legge n. 50/2017 — così come modificato dalla legge n. 6/2023 —, il quale stabiliva che «A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, il riparto del fondo di cui all'art. 16-*bis*, comma 1 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, è effettuato, entro il 31 ottobre di ogni anno, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. In caso di mancata intesa si applica quanto previsto dall'art. 3, comma 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Tale ripartizione è effettuata:

a) per una quota pari al 50 per cento del fondo, tenendo conto dei *costi standard* di cui all'art. 1, comma 84 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, al netto delle risorse di cui alle lettere d) ed e);

(1) Attualmente, si fa ricorso alla spesa storica per finanziare le maggiori competenze, che saranno eventualmente trasferite alle regioni richiedenti, ex art. 116, terzo comma della Costituzione: così, ai sensi del disegno di legge Calderoli. Ma si tratta di un ripiego, condizionato dal fatto che nelle casse dello Stato non ci sono risorse.

(2) In proposito, è sempre utile la lettura delle considerazioni finali, del 30 maggio 2008, dell'allora Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, secondo il quale «il criterio della spesa storica (...) premia l'inefficienza». Ed aggiungeva — finora inascoltato — che «Cardine di una sana autonomia fiscale è la stretta corrispondenza tra esborsi e tassazione: ogni onere aggiuntivo dovrebbe idealmente trovare finanziamento a carico dei cittadini cui l'amministrazione risponde». C'è materia su cui riflettere!

(3) Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 dicembre 2015 e, da ultimo, decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 maggio 2017. Quest'ultimo ha anche ridefinito la tabella di ripartizione percentuale tra le regioni del fondo, in forza dell'intesa raggiunta nell'ambito della Conferenza unificata, il 19 gennaio 2017.

(4) Quindi, modificato dalla legge n. 6/2023.

(5) Alimentato attraverso una quota di compartecipazione al gettito delle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina riscosse nella regione.

(6) Questa la denominazione del Ministero, allora.

(7) Si sarebbe trattato, a regime, di far ricorso sistematico, ad esempio, alle procedure dell'evidenza pubblica, in sede di concessione del servizio.



b) per una quota pari al 50 per cento del fondo, tenendo conto dei *livelli adeguati dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale*, al netto delle risorse di cui alle lettere d) ed e)» (8) [il corsivo è nostro].

Sempre la legge n. 6/2023 ha inserito l'art. 27, comma 2-ter, il quale contiene una *clausola di salvaguardia*, così concepita: «Al fine di garantire una ragionevole certezza delle risorse disponibili, il riparto di cui al comma 2, lettere a) e b), non può determinare, per ciascuna regione, un'assegnazione di risorse inferiore a quella risultante dalla ripartizione del fondo di cui all'art. 16-bis, comma 1 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, per l'anno 2020, al netto delle variazioni per ciascuna regione dei costi del canone di accesso all'infrastruttura ferroviaria introdotte dalla società Rete ferroviaria italiana Spa di cui al comma 2-bis, nonché delle eventuali decurtazioni applicate ai sensi del comma 2, lettera c), del presente articolo ovvero dell'art. 9 della legge 5 agosto 2022, n. 118».

Quindi, l'art. 27, comma 6, è stato sostituito dal seguente: «Ai fini del riparto del fondo di cui all'art. 16-bis, comma 1 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, entro il 31 luglio 2023, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definiti gli indicatori per determinare i livelli adeguati di servizio e le modalità di applicazione degli stessi al fine della ripartizione del medesimo fondo» [il corsivo è nostro].

In tal modo, con ritardi non trascurabili e faticosamente, ci si era prefissi di *abbandonare*, gradualmente, *il criterio della spesa storica* (9).

4. Avendo di mira la progressiva razionalizzazione del settore, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) ha incaricato il Dipartimento di ingegneria informatica, automatica e gestionale «Antonio Ruberti» dell'Università di Roma «La Sapienza» di calcolare i *costi standard*, separatamente, per le quattro modalità (autolinea, ferroviaria, metropolitana e tramvia), previste dal decreto ministeriale n. 157/2018, ripartiti tra le regioni a statuto ordinario.

Ebbene, nella *simulazione di applicazione dei costi standard alle percentuali di riparto*, del 2 agosto 2022 (doc. 2), si legge che esse sono state calcolate in base a due ipotesi alternative:

a) *in base ai costi standard totali* (scenario 1): «**avvantaggia** le regioni che maggiormente finanziano con risorse proprie il TPL e produce risultati più lontani dallo storico»;

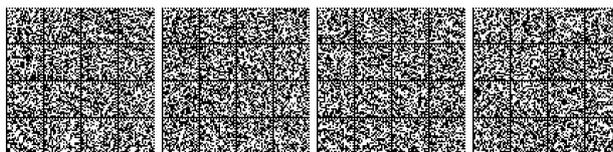
b) *in base ai costi standard depurati della percentuale di servizi finanziati con risorse locali* (scenario 2): «**risolve la distorsione** individuata nel precedente scenario» [il grassetto è nostro].

È appena il caso di osservare che, nella prima circostanza, ad esempio, la Regione del Veneto vedrebbe ad essa assegnata una percentuale di riparto del fondo nella misura del 7,66%; nel secondo caso, nella misura del 10,1%. In sede di riparto delle risorse per l'anno 2022, le Regioni Lazio e Lombardia hanno espresso parere contrario all'esclusione dal computo dei servizi finanziati con risorse proprie (10). Inoltre, quanto al Veneto, non è stato preso in considerazione il trasporto lagunare.

(8) Il quale prosegue con una lettera c), del seguente tenore, in vista del superamento di consolidate incrostazioni: «c) applicando una riduzione annuale delle risorse del Fondo da trasferire alle regioni qualora i servizi di trasporto pubblico locale e regionale non risultino affidati con procedure di evidenza pubblica entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento, ovvero ancora non ne risulti pubblicato alla medesima data il bando di gara, nonché nel caso di gare non conformi alle misure di cui alle delibere dell'Autorità di regolazione dei trasporti adottate ai sensi dell'art. 37, comma 2, lettera f), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, qualora bandite successivamente all'adozione delle predette delibere. La riduzione si applica a decorrere dall'anno 2023. In ogni caso la riduzione di cui alla presente lettera non si applica ai contratti di servizio affidati in conformità alle disposizioni, anche transitorie, di cui al regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, e alle disposizioni normative nazionali vigenti. La riduzione, applicata alla quota di ciascuna regione come determinata ai sensi del presente comma, è pari al 15 per cento del valore dei corrispettivi dei contratti di servizio non affidati con le predette procedure; le risorse derivanti da tale riduzione sono ripartire tra le regioni con le medesime modalità».

(9) V., infatti, Il trasporto pubblico locale e il trasporto collettivo di lunga percorrenza, Camera dei deputati, servizio studi, XVIII legislatura, 15 luglio 2022, ove si osserva, relativamente ai «nuovi criteri di ripartizione del Fondo TPL», che ciò «consentirà il definitivo abbandono del criterio della spesa storica [il corsivo è nostro] finora utilizzato nel TPL per ripartire tra le Regioni gli stanziamenti del Fondo Nazionale TPL».

(10) In assenza di una qualunque disposizione di legge statale, che preveda che il finanziamento con risorse proprie — a maggior ragione, quando le stesse si traducono in agevolazioni: in misure di sostegno, oggettivamente in linea con il Welfare State; peraltro, elettoralmente accattivanti — quale criterio per la definizione dei costi standard, che possono divenire — come sono divenuti — penalizzanti per le regioni che hanno privilegiato, ad esempio, l'innovazione (ex PNRR), la scelta dello scenario n. 1 non può che reputarsi illegittima: perché è il frutto del caso e perché casualmente «avvantaggia». A ciò si aggiunga, che la modifica dell'attuale regime (incostituzionale) risulterà non agevole, perché in urto con evidenti rendite di posizione (di Lazio e Lombardia).



5. Si sarebbero dovuti definire i *livelli adeguati di servizio* (LAS) — ai sensi dell’art. 27, comma 6 del decreto-legge n. 50/2017 (11) — «entro il 31 luglio 2023» (12). Allo scopo, il MIT ha istituito un gruppo di lavoro (13) con il compito di individuare, in sede tecnica, gli indicatori idonei per determinare, con metodo parametrico lineare, i LAS nel settore del trasporto pubblico locale e regionale, nonché le modalità di applicazione ed aggiornamento degli stessi, al fine della ripartizione del Fondo TPL. Ad oggi, la prima proposta elaborata dal gruppo di lavoro non si è perfezionata con la definizione dei LAS.

6. Nel corso del confronto istituzionale, avviato con l’*intento di superare il criterio della spesa storica*, attraverso la definizione dei costi standard e dei LAS, si inserisce l’art. 17 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136. Stando ad esso, all’art. 27 del decreto-legge n. 50/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 96/2017, sono apportate le seguenti innovazioni:

a) al comma 2, lettera a), sono aggiunte, in fine, queste parole: «considerato il complesso dei servizi di trasporto pubblico locale eserciti sul territorio di ciascuna regione risultanti dalla banca dati dell’osservatorio di cui all’art. 1, comma 300 della legge 21 dicembre 2007, n. 244 (...);»

b) dopo il comma 2-ter, è inserito il seguente, 2-quater: «Limitatamente agli anni 2023 e 2024, il riparto del fondo di cui all’art. 16-bis, comma 1 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, si provvede, per una quota pari a euro 4.873.335.361,50, e fermo restando quanto previsto dal comma 2-bis del presente articolo, secondo le percentuali utilizzate per l’anno 2020. Alla determinazione delle quote del 50 per cento di cui al comma 2, lettere a) e b) si provvede a valere sulle risorse residue del fondo, decurtate dell’importo di cui al primo periodo del presente comma»;

c) al comma 6, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Fermo restando quanto previsto dal comma 2-quater, nelle more dell’adozione del decreto di cui al primo periodo, al fine di assicurare la ripartizione del fondo di cui al medesimo art. 16-bis, comma 1 del decreto-legge n. 95 del 2012, si provvede alla *ripartizione integrale* del medesimo Fondo con le modalità di cui al comma 2, lettera a), del presente articolo» [i corsivi sono nostri].

Si tratta di un *regime giuridico provvisorio*, che attende il decreto del MIT, relativo ai costi standard e ai LAS, a dir poco sorprendente: se non altro perché introduce modifiche distorsive, rispetto a criteri di riparto innovativi, destinate ad operare *medio tempore*. Oppure a lungo, perché non c’è nulla di più definitivo del provvisorio: senz’altro, quando il provvisorio «avvantaggia».

7. Alla luce delle considerazioni svolte, le disposizioni indicate in epigrafe e *sub* 6, per esteso, si debbono considerare non conformi a Costituzione, per i seguenti motivi di

DIRITTO

In una nota, datata 19 settembre 2023, indirizzata al vice-Ministro, on. Rixi, dalla vice-presidente della giunta regionale del Veneto, Elisa De Berti, con toni ed in una prospettiva tale da dar voce, salvo che alle regioni avvantaggiate (in primo luogo, a Lazio e Lombardia), alle regioni svantaggiate dall’art. 17, comma 1 del decreto-legge n. 104/2023, erano rese evidenti debolezze della più recente normativa, sotto una molteplicità di punti di vista.

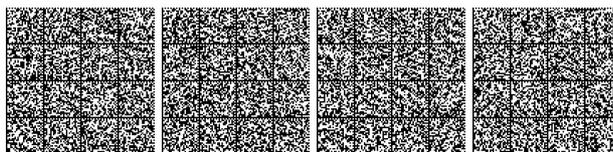
a) Quanto al *metodo*, «il testo dell’emendamento introdotto non compare in nessuna delle proposte emendative formulate dalle regioni, almeno in tempi recenti, né sul quale si è mai cercato un confronto. Il che «rischia di compromettere quello “spirito unitario” che ha guidato trasversalmente le regioni in questi ultimi anni, anche in momenti molto complessi come quelli della pandemia (...)» (doc. 3).

b) Quanto al *merito*, «Tale disposizione (...) porta a “tagliare” risorse a molte Regioni (probabilmente alla maggioranza) per concentrarle su poche, a partire dal 2023, senza prevedere alcun criterio di progressività». Si aggiungeva, quindi, che «Quello “spirito unitario” aveva, ad esempio, consentito lo stanziamento straordinario da parte dei precedenti governi di risorse aggiuntive sul FNT di cui, paradossalmente, ora andrebbero a beneficiarne solo alcuni» (ivi). Di più, «il principio adottato dalla norma sembra volere continuare a perpetuare situazioni consolidate, senza una reale valutazione dei fabbisogni di mobilità espressi dai cittadini e dai territori rendendo vano l’obiettivo di arrivare ad una ripartizione del fondo che *superi il concetto di “spesa storica”* [il corsivo è nostro], utilizzato da sempre, e che possa favorire invece chi attua politiche tese all’efficienza complessiva del sistema dei trasporti. Passerebbe il concetto “chi più spende, più ottiene”, senza alcun riferimento alla standardizzazione dei costi, all’efficienza dei servizi, ecc.» (ivi).

(11) Come si è visto poc’anzi, sub 3.

(12) Stando alla novella, di cui alla legge n. 6/2023.

(13) Composto da rappresentanti del MIT, del Ministero dell’economia e delle finanze (MEF), del coordinamento delle regioni, dell’Associazione nazionale dei comuni d’Italia (ANCI) e dall’Autorità di regolazione dei trasporti (ART): v. decreto ministeriale n. 19/2023.



In questo appunto, singolarmente chiaro e perspicuo, sono delineate le principali ragioni di un dissenso, che rende palesi talune lesioni della legge fondamentale, relative a specifici disposti. Infatti, l'art. 17, comma 1 del decreto-legge n. 104/2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 136/2023, contrasta con gli articoli 2; 3; 5; 81, comma 3; 97; 117, commi 3 e 4; 118 e 119 della Costituzione, legati tra loro da stringenti connessioni, enucleabili dal reale funzionamento delle istituzioni.

I. Violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, e, conseguentemente, dell'art. 118 della Costituzione.

L'originario testo dell'art. 117, primo comma della Costituzione, indicava, tra le materie, oggetto di una potestà legislativa concorrente, «tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale», nonché «navigazione e porti lacuali». In dottrina, non sono mancate opinioni, anche autorevoli, volte ad ampliare gli spazi delle competenze regionali, di per sé limitate all'ambito territoriale di ciascun ente. Di massima, però, sono prevalse le riserve, che lo Stato ha previsto per sé, salve alcune aperture disposte con il decreto legislativo n. 112/1998. Con la legge-quadro n. 151/1981, cui ha fatto seguito la legge n. 245/1984, si sono previsti «un piano generale nazionale dei trasporti» e «piani regionali», consequenziali rispetto al primo. In un tale contesto, è stato istituito un «fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto», a causa della natura del servizio reso, che ha come obiettivo anche finalità redistributive e perequative (14).

La riforma costituzionale del 2001 si è ispirata, quanto alla distribuzione delle materie tra Stato e regioni, al modello statunitense, tant'è che l'art. 117, quarto comma della Costituzione prevede che «Spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato». Sulla carta, dunque, il trasporto pubblico regionale e locale ricade nella potestà legislativa regionale, detta prima esclusiva e poi residuale. Residuale, in quanto intercettata dalle materie trasversali, quale è, ad esempio, la tutela della concorrenza (15).

Tuttavia, ove si consideri la questione ora sottoposta al giudizio della Corte, non v'è dubbio che viene in gioco ciò che caratterizza la *condizione oggettiva*, in cui, da sempre, versa il trasporto pubblico locale. Esso registra una perdurante, assillante carenza di risorse, che ha finito per legittimare l'intervento statale, il quale deve rispettare il principio di leale collaborazione (16). Ma se allo Stato non è precluso l'intervento nella materia *de qua*, connesso «ad una forma di sussidiarietà di matrice finanziaria, dovuta all'inadeguatezza del finanziamento regionale» (17); nondimeno, le sue determinazioni normative debbono rispettare un insieme di principi costituzionali (18), che rappresentano, nel loro insieme, tutto ciò che è riconducibile alle più elementari esigenze attinenti la *par condicio*: vale a dire, al *diritto di ogni regione di non essere discriminata*, a prescindere dalla titolarità del potere e dal suo concreto esercizio.

Nel caso specifico, infatti, *non si contesta il potere dello Stato, ma l'uso che lo stesso ne ha fatto*: peraltro, non riconducibile — perché non giustificato — né al terzo comma (che concerne le grandi reti di trasporto e di navigazione: non è questo il caso), né al successivo quarto comma dell'art. 117 (il quale non menziona la materia, ma che non preclude un intervento statale, ad esempio, per chiamata in sussidiarietà).

Sotto questo profilo, appare evidente la circostanza per cui, disattendendo — e, quindi, discriminando tra regioni (19) — il dettato di articoli, quali il 2, 3, 5, 81 e 97 della Costituzione, si finisce per ledere le attribuzioni della regione, la quale — così è per il Piemonte ed il Veneto — è messa nelle condizioni di non poter erogare *tutte le prestazioni* da essa deliberate, sulla base di un riparto di risorse conforme a Costituzione, poi illegittimamente mutato a suo danno. Il che — senza che necessiti alcuna precisazione specifica sul punto (ma v., in ogni caso, quanto si dirà sinteticamente a proposito della lesione dell'art. 97, secondo comma della Costituzione) — comporta, di riflesso, la violazione dell'art. 118 della Costituzione, dal momento che viene illegittimamente alterato il potere di gestione del servizio pubblico spettante alla regione.

II. Violazione dell'art. 119 della Costituzione.

Va da sé che la violazione dell'art. 119 della Costituzione configuri, pure essa, una fattispecie del tutto particolare. Infatti, non si contesta ciò che — a decorrere dall'anno 2013, se si considera la versione attuale dell'intervento statale (20) — è stato istituito: il Fondo TPL; ma come è attualmente ripartito tra le regioni, in forza di modifiche normative, introdotte dalle fonti primarie impugnate, a partire dall'anno 2023.

(14) Sul punto, v., per tutti, L. Paladin, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2000, 166 ss. V., inoltre, AA.VV., *Le Regioni nella giurisprudenza. Corte costituzionale, giurisdizione ordinaria, giurisdizioni speciali*, a cura di S. Bartole e L. Vandelli, il Mulino, Bologna, 1980, 307 ss.

(15) V., ad esempio, AA.VV., *Diritto regionale*, a cura di R. Bin e G. Falcon, il Mulino, Bologna, 2012, 240.

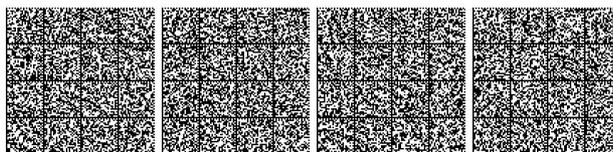
(16) V., ad esempio, Corte costituzionale, sentenza n. 124/2009.

(17) Come ha concluso G. Taccogna, *Trasporti*, in AA.VV., *Il riparto delle competenze tra Stato e regioni. Vent'anni di giurisprudenza costituzionale sul titolo V*, a cura di L. Cuocolo ed E. Mostacci, Pacini Giuridica, Pisa, 2023, 159.

(18) Sui quali ci si è soffermati: v. sub esordio della parte in diritto.

(19) Nel caso, di cui qui si discute, non pare abbia rilievo la ridondanza, dal momento che la regione fa valere una discriminazione, al pari di qualunque soggetto, che incide direttamente sul suo status.

(20) V. sub 2 della parte in fatto.



Come si è visto, il nuovo regime ha favorito alcune, poche regioni; sfavorito la gran parte, per esplicita ammissione di coloro che — tecnici dell'Università di Roma — hanno predisposto schemi provvisori di costi standard. Sta scritto — come si è accennato (21) — nel rapporto predisposto da costoro, là dove si riferisce circa la «Metodologia» autorizzata: lo «scenario 1», fatto proprio dall'art. 17, comma 1 del decreto-legge n. 104/2023, convertito dalla legge di conversione n. 136/2023, da un lato, «avvantaggia le regioni che maggiormente finanziano con risorse proprie il TPL (...); e, d'altro lato, non «risolve la distorsione individuata», con conseguenze — pure esse già accennate — che riguardano l'entità dei trasferimenti.

E poiché in discussione sono le risorse e la loro consistenza — seguito dell'applicazione del nuovo criterio di riparto censurato —, si pone anche il problema del rispetto oppure del mancato rispetto dell'art. 119 della Costituzione. Esso contiene un comma — il quarto —, il quale stabilisce che «Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti [indicano quale è l'articolazione della finanza degli enti, di cui all'art. 114, primo comma] consentono (...) alle regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite». Tra queste, è ricompreso il *trasporto pubblico regionale e locale*, oggetto di una potestà legislativa ed amministrativa regionale (22) e di una conseguente, strumentale potestà finanziaria. Il che appare in tutta la sua evidenza, trattandosi di un servizio pubblico, che si concretizza in erogazione di prestazioni: costose.

Ora, se è vero che, stando alla giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte, lo Stato può legittimamente intervenire creando fondi propri da allocare nell'ambito di materie attribuite alle regioni a vario titolo (23); è vero, altresì, che esso deve tenere conto sia di quanto dispone l'art. 119, quarto comma della Costituzione; sia di quanto stabiliscono — impregiudicato, come si è detto, il suo potere — altri articoli della legge fondamentale, che presidiano, in specie, tutto ciò che attiene alla non-discriminazione nelle scelte. Del resto, nessuno ha mai dubitato del fatto che, di fronte alla Costituzione, ogni regione è eguale all'altra (24), con quel che ne segue anche in termini di *dotazioni finanziarie*.

Quanto ad esse, è bene ricordare che il *titolo*, in forza del quale le medesime possono dirsi della Regione, non risiede nella legge dello Stato, che attua la Costituzione, sebbene nella Costituzione stessa: come la Corte ha chiarito espressamente, ad esempio, allorché è stata chiamata a decidere sulla legittimità costituzionale dell'istituto della tesoreria unica: il quale, appunto, proprio per questo non avrebbe mai potuto trasformarsi — legittimamente — in un anomalo strumento di controllo delle risorse proprie delle Regioni, ancorché depositate presso la Tesoreria dello Stato: infatti, doveva essere sempre garantita la «piena ed immediata disponibilità» delle somme giacenti nelle rispettive «contabilità speciali» (25).

Questa massima — una tra le tante —, una volta collocata sul terreno, identificato dal servizio pubblico di trasporto regionale e locale, comporta che ogni sottrazione illegittima (lo è quella che discrimina, come si è ripetutamente notato) di risorse generi, come conseguenza, una violazione diretta dell'art. 119 della Costituzione: in particolare, del primo e quarto comma.

III. Violazione degli articoli 3, primo comma, e 97, secondo comma della Costituzione. Quindi, dell'art. 81, terzo comma della Costituzione.

Le violazioni prospettate rappresentano l'esito scontato di come lo Stato — sul finire dell'anno 2023 — ha esercitato il proprio potere di strutturare il Fondo TPL e di stabilire i criteri del suo riparto tra le regioni. Riparto, che non deve generare disparità di trattamento, privilegiando alcune di esse a detrimento di altre; configurare scelte in aperta rotta di collisione con il criterio, in base al quale deve esistere un nesso inderogabile tra costi e benefici: nel senso che, salvo eccezioni, i vantaggi in termini di prestazioni debbono riversarsi su chi ne sopporta gli oneri finanziari; contraddire obiettivi, condivisi, affermati ed imposti anche dalla normativa comunitaria e dagli impegni assunti a livello sovranazionale, che hanno, quale fine irrinunciabile, quello di rimediare, progressivamente, all'inquinamento, per evitare ulteriori danni all'ambiente.

(21) Nelle considerazioni preliminari della parte in diritto.

(22) Secondo i cenni dati sub I della parte in diritto.

(23) Concorrente o residuale, poco importa: G. Taccogna, *Trasporti*, cit., 157 ss. Non è il caso di ricordare alla Corte la sua giurisprudenza, che rappresenta, in ogni caso, una scelta di campo, rilevante all'interno di qualunque materia.

(24) V. sub III della parte in diritto.

(25) V. Corte costituzionale, sentenza n. 243/1985, rel. Paladin, in *Le Regioni*, n. 3/1986, 493, con nota di S. Bartole, *La Corte (si) difende (dal)la tesoreria unica facendo appello a precedenti e tests di giudizio*, ivi, 462 ss. Circa l'istituto della tesoreria unica, v. l'appropriata puntualizzazione di E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, a cura di F. Fracchia, Giuffrè, Milano, 2023, 215. Quanto affermato nel testo trova una precisa conferma in risalenti, limpide osservazioni di G. Parravicini, *Scienza delle finanze*. Principi, Giuffrè, Milano, 1975, 28, secondo cui «Gli enti politici minori, ossia le regioni, le province e i comuni sono enti autonomi anche nell'ambito finanziario, e come tali sono dotati di potestà impositiva originaria, non derivata dallo Stato, anche se disciplinata dallo Stato».



È chiaro, infatti, che il trasporto, in genere e in ogni sua forma; e, quindi, pure quello regionale e locale, è destinato a pesare «come un macigno» sul presente e sul futuro delle comunità (26). Disattendendo, con ciò, quel che prevede — non da oggi, ma dal 2008 — l'art. 3-*quater*, comma 1 del decreto legislativo n. 152/2006, secondo cui «Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al *principio dello sviluppo sostenibile*, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future» [il corsivo è nostro]. Così, con largo anticipo, su quanto ora stabilisce l'art. 9, terzo comma della Costituzione, novellato dalla legge costituzionale n. 1/2022.

A ben vedere, quelle che caratterizzano la vicenda in esame sono *macroscopiche contraddizioni*, di cui si è dato conto nelle pagine precedenti e che si possono riassumere così:

a) l'art. 27 del decreto-legge n. 50/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 96/2017, nella versione infine data dalla legge n. 6/2023, si era proposto di superare, progressivamente e definitivamente, il criterio della spesa storica (27): che pietrifica disparità di trattamento, rendite di posizione, sprechi inverosimili, destinati a rimanere tali; vale a dire, senza conseguenze in termini di responsabilità (28);

b) la citata modificazione legislativa, introdotta con l'art. 17, comma 1 del decreto-legge n. 104/2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 136/2023, invece di attestarsi su posizioni innovative, destinate a ridurre le pregresse inefficienze (29), ha fatto salvo quanto stabilito in passato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2013 (30) e, quindi, ribadita in concreto l'applicazione del criterio della spesa storica;

c) tutto ciò è in contrasto, in primo luogo, con le previsioni del PNRR: sia di carattere generale, riguardanti i criteri di gestione della cosa pubblica (31); sia specifiche, concernenti la «Missione 2: rivoluzione verde e transizione ecologica - M2C2: energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile» (32).

A questo proposito, è opportuno non dimenticare quel che sta scritto nel PNRR, relativamente a «Ambiti di intervento/misure (...) 4. Sviluppare un trasporto locale più sostenibile». Le direttrici dell'intervento sono: «4. Sviluppare un trasporto locale più sostenibile. - Investimento 4.1: Rafforzamento mobilità ciclistica. Investimento 4.2: Sviluppo trasporto rapido di massa. Investimento 4.3: Sviluppo infrastrutture di ricarica elettrica. Investimento 4.4: Rinnovo flotte bus e treni verdi. Riforma 4.1: Procedure più rapide per la valutazione dei progetti nel settore dei sistemi di trasporto pubblico locale con impianti fissi e nel settore del trasporto rapido di massa»;

d) tali esigenze — oggettive ed innegabili — sono state rese palesi all'Autorità statale dalle regioni, che avevano deciso di dar seguito alle prescrizioni del PNRR, allocando risorse proprie nell'ambito di interventi finalizzati ad ottenere i migliori risultati possibili, quanto al trasporto pubblico regionale e locale. Per questa ragione, non avevano elaborato proposte di emendamento, da licenziare in sede di conversione del decreto-legge n. 104/2023, del genere di quelle poi apportate con la definitiva approvazione dell'art. 17, comma 1, ad opera della legge di conversione n. 136/2023 ma solo condiviso, peraltro a maggioranza, la proposta elaborata dal Ministero;

e) con gli enunciati normativi, qui impugnati, lo Stato ha finito per:

perpetuare nel tempo il criterio della spesa storica;

disattendere (rinviando alle calende greche) l'obiettivo, che si era dato, di stabilire, finalmente, i costi standard e i LAS, cui attenersi in sede di riparto annuale del Fondo TPL;

privilegiare, contraddittoriamente, lo scenario 1 — elaborato dal Dipartimento di ingegneria informatica dell'Università di Roma «La Sapienza» (33) —, il quale, come si legge nell'apposito documento redatto, «avvantaggia le regioni che maggiormente finanziano con risorse proprie il TPL e produce risultati più lontani dallo storico» e, con ciò, non «risolve la distorsione» indicata: là dove, l'art. 17, comma 1 del decreto-legge n. 104/2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 136/2023, dispone che alla lettera a) dell'art. 27 del decreto-legge n. 50/2017 sia aggiunto l'inciso «considerato il complesso dei servizi di trasporto pubblico locale eserciti sul territorio di ciascuna regione». Il che è destinato a ripercuotersi, pure, sul riparto delle risorse aggiuntive;

(26) V., a questo proposito, ad esempio, P. Dell'Anno, *Diritto dell'ambiente*, Wolters Kluwer, Milano, 2022, 241 ss., nonché AA.VV., *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, a cura di A. Buonfrate e A. Uricchio, con una introduzione di E. Giovannini, Wolters Kluwer, Milano, 2023; AA.VV., *Ambiente 2023. Manuale normo-tecnico*, a cura di E. Blasizza, Wolters Kluwer, Milano, 2023, e D. Lumera-I. De Vivo, *Ecologia interiore*, Mondadori, Milano, 2023.

(27) V., in particolare, la nota 9.

(28) Ancorché codesta Corte abbia ripetutamente censurato un simile stato di cose.

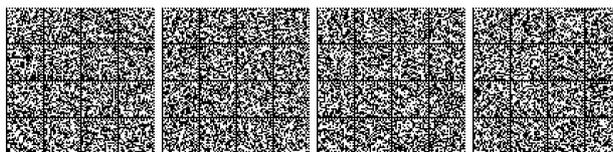
(29) Come si è rilevato, un istante fa, sub a).

(30) V. sub 2 e 3 della parte in fatto.

(31) V., in primo luogo, la Premessa, a firma dell'allora Presidente del Consiglio dei ministri, Mario Draghi.

(32) V., già, sub 1 della parte in fatto.

(33) V. sub 4 della parte in fatto.



far sì che alcune regioni siano destinatarie di trasferimenti decurtati: ad esempio, la Regione Piemonte ottiene una percentuale di riparto del Fondo TPL nella misura del 8,43%, piuttosto che del 9,83%; la Regione Veneto del 7,66%, invece che dell'8,27%. In entrambi i casi, si tratta di alcune decine di milioni di euro, che andranno a beneficio di altre regioni (in specie, di Lazio e Lombardia);

dar vita a un *regime transitorio*, privo della benché minima giustificazione: sia perché lo stesso legislatore statale aveva operato una scelta strategica già nell'anno 2023, con la legge n. 6 (di superamento, tra l'altro, del criterio della spesa storica); sia perché aveva previsto di dotarsi dei costi standard e dei LAS; sia perché aveva, in tal modo, dato attuazione a quanto stabilito dal PNRR;

provocare, in così breve tempo, l'insorgere di difficoltà sul piano della erogazione del servizio di trasporto pubblico regionale e locale, dal momento che le regioni sfavorite — tra esse, innanzi tutto, la regione ricorrente — si vengono a trovare nella condizione di disporre di una quantità carente di risorse, rispetto a quelle iscritte in bilancio; mentre le regioni «avvantaggiate» avranno a disposizione un *surplus*, in nome di un malinteso rapporto costi-benefici;

generare un evidente squilibrio, che coinvolge, ad un tempo, regione e fruitori del servizio pubblico di trasporto regionale e locale, dal momento che le agevolazioni deliberate con mezzi propri da una regione, essendo incluse nel calcolo complessivo delle risorse destinate al servizio di trasporto di cui al fondo TPL, si ripercuotono negativamente sulle percentuali di riparto: una regione spende e l'altra ne paga, in parte e in termini negativi, le conseguenze (34).

Né vale opporre che pone al riparo da simili conseguenze la *clausola di salvaguardia* (35). Essa riguarda un differente contesto, incentrato su altri criteri di riparto del Fondo TPL; né è stata concepita ed intesa come rimedio di carattere generale: di ogni ammanco di risorse; men che meno quando esso è determinato da scelte irragionevoli, penalizzanti, non dovute a gestioni irresponsabili.

Quanto precede dimostra l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1 del più volte citato decreto-legge n. 104/2023, per come è stato convertito, con modificazioni, dalla legge n. 136/2023.

Per un verso, infatti, rappresenta il frutto di decisioni contraddittorie, rispetto a quanto imposto dal PNRR e a ciò che lo stesso legislatore statale aveva, nel medesimo anno 2023, stabilito con la legge n. 6. In controtendenza, dunque, con esiti oggettivamente ingiusti, come tecnici dell'Università di Roma «La Sapienza» hanno precisato con indiscutibile chiarezza. E l'ingiustizia appare tanto più manifesta, in quanto il nuovo sistema di riparto del Fondo TPL sarebbe destinato a durare per un tempo limitato, solo per questo fondato sull'irrazionalità, che diviene irragionevolezza, nel senso indicato, da sempre, dalla dottrina e dalla giurisprudenza, anche di questa Corte. In violazione dell'art. 3, primo comma della Costituzione.

Per altro verso, le conseguenze, che si determinano sul piano della erogazione delle prestazioni attinenti il settore in esame, si debbono ritenere — là dove causano disfunzioni addebitabili a una riduzione della percentuale del riparto del Fondo — in contrasto con ciò che stabilisce l'art. 97, secondo comma della Costituzione, ai sensi del quale la pubblica amministrazione (ma non solo) deve assicurare «il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione». Entrambi i requisiti vengono meno sia per le ragioni già esposte, sia perché si premiano le regioni, che hanno deciso di far ricorso a fondi propri per accordare agevolazioni, in assenza di una previsione (di legge statale), che ne predetermini la rilevanza giuridica, con effetti *erga omnes*. Nei confronti di tutte le regioni, consapevoli degli effetti, che verrebbero a determinarsi a carico del Fondo TPL, se ciascuna di esse fosse intervenuta per incrementare «il complesso dei servizi di trasporto pubblico locale» erogato sul proprio territorio.

A sua volta, infine, le minori risorse accordate alla ricorrente a fine esercizio fanno venir meno la copertura finanziaria della spesa a suo tempo deliberata, in violazione dell'art. 81, terzo comma della Costituzione.

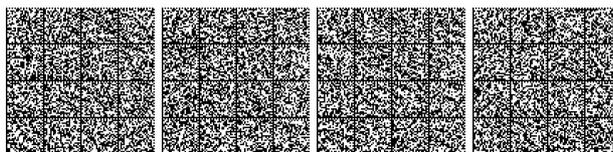
IV. Violazione dell'art. 5 della Costituzione.

Non si tratta di una violazione dell'art. 5 della Costituzione, in senso descrittivo e tradizionale. Non si tratta di una collisione tra poteri statali e regionali, ma di effetti distorsivi, che discendono da decisioni affrettate, contraddittorie ed intrinsecamente inique, che non sono coerenti con ciò che l'art. 5 sottintende e, quindi, dispone nel momento in cui considera le «strutture dell'ordinamento» (36).

(34) V., ancora, sub 4 della parte in fatto.

(35) V. l'art. 27, comma 2-ter di cui alla legge n. 6/2023, e il comma 2-quater, inserito dall'art. 17, comma 1 del decreto-legge n. 104/2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 136/2023, nel testo dell'art. 27 del decreto-legge n. 50/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 96/2017.

(36) G. Berti, art. 5, in AA.VV., Commentario della Costituzione, a cura di G. Branca, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, 277.



I vari livelli di governo non debbono essere — lo si è visto — discriminati l'uno rispetto all'altro. Poiché l'art. 5 della Costituzione annuncia «un ordine dove l'unità statale non ha più valore come unità giuridico-amministrativa, ma acquista valore nell'unità di una società che, obbedendo a comuni regole di condotta e di linguaggio, si amministra mediante strutture adatte ai vari livelli e ai vari gruppi sociali» (37).

Nel caso in esame, la *legge impugnata* è costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 5 della Costituzione, in quanto *disgrega*: rompe una unità di intenti conseguita, per l'innanzi, dalle regioni nell'ambito della Conferenza unificata e nei rapporti con lo Stato.

V. Violazione dell'art. 2 della Costituzione.

Come qualcuno ha scritto (38), il principio di solidarietà «costituisce il vero *leitmotiv* della nostra Costituzione» (39). Permea l'ordinamento complessivo, ponendo a carico di chi ha di più di sostenere chi ha di meno. Innanzi tutto, di sopportare gli oneri finanziari, che derivano da spese, di cui egli stesso è il beneficiario.

Nel caso, di cui qui ci si occupa, avviene che una politica, propensa a dilatare gli interventi agevolativi, tra l'altro, nei confronti delle categorie deboli e, comunque, a disporre liberamente in tema di trasporto pubblico regionale e locale, finisca per riversare parte dei relativi oneri su altri enti e collettività regionali, in evidente contrasto con l'art. 2 della Costituzione, il quale non contempla, affatto, una solidarietà alla rovescia. Effetto, pure questo, di decisioni avventate e contraddittorie, destinate a sfociare in esiti iniqui.

Con un cenno (40), si è escluso che abbia un qualche rilievo, nella presente vicenda, la *ridondanza*. Come si è rilevato, la regione ricorrente agisce nel proprio esclusivo interesse, a tutela di situazioni giuridiche soggettive proprie, che culminano nella violazione di specifiche disposizioni del titolo V della parte II della Costituzione: degli articoli 117, 118 e 119. Lo fa, al pari di qualunque persona giuridica, tutelata al pari di ogni persona fisica.

Tuttavia, se residuasse qualche dubbio, vale la giurisprudenza, che ha riconosciuto, nelle *menomazioni finanziarie* (che, nel caso in esame, sono dirette ed incontestabili), la prova provata, appunto, di «una diretta ricaduta sull'autonomia regionale» delle medesime, che operano negativamente sul piano amministrativo e finanziario (articoli 118 e 119) (v. sentenza n. 65/2016, *ex multis*).

P. Q. M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 17, comma 1 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, recante «Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici», convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136.

Si allegano:

- 1) deliberazione della giunta regionale, di autorizzazione alla proposizione del ricorso;*
- 2) estratto dalla «Simulazione di applicazione dei costi standard alle percentuali di riparto» del 2 agosto 2022, redatta dal Dipartimento di ingegneria informatica, automatica e gestionale «Antonio Ruberti» dell'Università di Roma «La Sapienza»;*
- 3) nota, datata 19 settembre 2023, a firma della vice-presidente della giunta regionale del Veneto, Elisa De Berti.*

Padova-Venezia, 7 dicembre 2023.

Gli avvocati: BERTOLISSI - QUARNETI

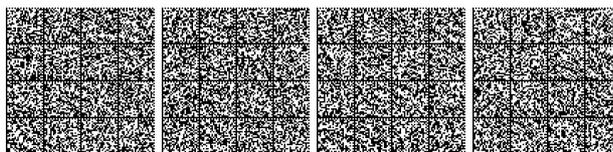
23C00207

(37) Ivi, 278.

(38) È l'opinione di Paolo Barile.

(39) Riprende l'assunto dell'illustre costituzionalista G. Di Cosimo, art. 2, in AA.VV., Commentario breve alla Costituzione, a cura di S. Bartole e R. Bin, Cedam, Padova, 2008, 14.

(40) V. la nota 19.



N. 33

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 dicembre 2023
(della Regione Piemonte)

Trasporto – Trasporto pubblico locale - Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario (cosiddetto Fondo TPL) – Criteri di riparto – Modifiche all'art. 27 del decreto-legge n. 50 del 2017, come convertito – Previsione che per la quota pari al 50 per cento del Fondo, che viene ripartita sulla base dei costi standard, si tiene conto del complesso dei servizi di trasporto pubblico locale eserciti sul territorio di ciascuna regione risultanti dalla banca dati dell'Osservatorio di cui art. 1, comma 300, della legge n. 244 del 2007 – Previsione che, limitatamente agli anni 2023 e 2024, al riparto del Fondo si provvede, per una quota pari a euro 4.873.335.361,50, secondo le percentuali utilizzate per l'anno 2020 – Previsione che nelle more dell'adozione del decreto ministeriale, che deve definire gli indicatori per determinare i livelli adeguati di servizio e le loro modalità di applicazione, si provvede alla ripartizione integrale del Fondo tenendo conto del criterio dei costi standard.

– Decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136, art. 17, comma 1.

Ricorso ex art. 127, 2° comma, della Costituzione della Regione Piemonte (cod. fisc. 80087670016), in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* on.le Alberto Cirio, con sede in Torino, Piazza Piemonte, 1, rappresentata e difesa, congiuntamente e disgiuntamente, come da delibera della Giunta regionale n. 8 -7826 del 4 dicembre 2023 (doc. 1) e da procura in calce al presente atto, dagli avv.ti prof. Mario Bertolissi (c.f. BRTMRA48T28L483I, fax 049.8751541, pec: mario.bertolissi@ordineavvocatipadova.it) del Foro di Padova e Marialaura Piovano dell'Avvocatura regionale (c.f. PVNMLR62D57L219F, fax 011.4324889, pec: marialaura.piovano@cert.regione.piemonte.it), con *domicilio fisico* eletto presso lo studio del primo in Padova, Via Emanuele Filiberto di Savoia, n. 14, e *domicilio digitale* eletto presso i seguenti indirizzi di posta elettronica certificata:

mario.bertolissi@ordineavvocatipadova.it
marialaura.piovano@cert.regione.piemonte.it

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, recante «Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici», convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136.

FATTO

1. La questione, che viene ora sottoposta a codesta ecc.ma Corte, si risolve nella sistemazione ordinata e nell'interpretazione di un disposto legislativo – si tratta dell'art. 17, comma 1, del decreto-legge n. 104/2023, per come è stato convertito, con modificazioni, dalla legge n. 136/2023 –, i cui caratteri e la cui rilevanza si possono percepire ove si delinea, innanzi tutto, il quadro normativo di riferimento. È quello magmatico del trasporto pubblico locale (TPL), oggetto di particolare attenzione da parte del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), che l'Italia è chiamata ad attuare con rigore. Operando scelte con esso coerenti.

Infatti, il Pnrr – alla Missione 2: «rivoluzione verde e transizione ecologica»; *sub* M2C2.4 – «Sviluppare un trasporto locale più sostenibile» – indica una molteplicità di aree di intervento (tra esse: Investimento 4.4: «Rinnovo flotte bus, treni verdi»), alle quali le regioni debbono prestare attenzione e dedicare risorse, evitando di concentrare uno sforzo economico eccessivo, ad esempio, sulle agevolazioni tariffarie (per studenti, persone anziane, pensionati, nuclei familiari numerosi...).

Di tutto questo va tenuto conto all'atto di prendere in esame il caso, di cui qui ci si occupa.

2. Il Fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario (c.d. Fondo TPL) è stato istituito dalla legge di stabilità n. 228/2012 (art. 1, comma 301, che ha sostituito l'art. 16-*bis* del decreto-legge n. 95/2012). Tutto ciò, dopo che, a partire dal 1997, si erano succeduti numerosi provvedimenti di sostegno a un settore strutturalmente deficitario. Ma le radici del fenomeno sono ancor più lontane.



La nuova disciplina – introdotta alla fine del 2012 – è stata applicata a partire dall’anno 2013 ed il riparto delle risorse è stato effettuato – secondo prassi consolidate, cui si ricorre tuttora in numerosi ambiti (1) – sulla base del *criterio della spesa storica* (2). Infatti, ad esso si è ispirato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2013 e quelli successivi, che lo hanno parzialmente modificato (3). Inutile dire che questa impostazione – che si è fatta metodo – è incoerente rispetto a numerosi, essenziali obiettivi: quali la necessità di tener conto delle esigenze dei territori, dell’innovazione e dell’efficienza della spesa.

3. Anche allo scopo di porre rimedio a tali storture – quindi, nella prospettiva del *superamento del criterio della spesa storica* –, è intervenuto il legislatore nel 2017: appunto, con l’art. 27 del decreto-legge n. 50/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 96/2017 (4). Nella circostanza, si è sostituito, tra l’altro, il meccanismo di quantificazione del Fondo, variabile (5), con determinazioni fisse negli ammontari, iscritte nel bilancio dello Stato, al capitolo 1315 dello stato di previsione della spesa del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile (6).

Ai sensi dell’art. 47, comma 1, del decreto-legge n. 124/2019, avrebbe dovuto entrare in vigore l’auspicata riforma, richiesta dall’Unione europea (7). Ma la sua applicazione – anche a causa della diffusione della pandemia da Covid-19, che ha imposto di far ricorso a numerose forme di finanziamento di carattere straordinario del settore – è stata differita dall’art. 200, comma 5, del decreto-legge n. 34/2020, il quale ha stabilito, altresì, che la ripartizione delle risorse del Fondo TPL, quanto al 2020, fosse effettuata facendo ricorso alle modalità indicate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2013. Dunque, *sulla base del criterio della spesa storica*, ribadito pure per l’anno 2021, in forza del decreto-legge n. 183/2020. E così, di seguito, pure per l’anno 2022, ai sensi del decreto-legge n. 68/2022.

In ogni caso, alla vigilia dell’entrata in vigore del decreto-legge n. 104/2023, convertito in legge dalla legge n. 136/2023 (cui si riferisce questa impugnazione), il riparto delle risorse stanziare nel Fondo TPL, per l’anno 2023, avrebbe dovuto avvenire ai sensi dell’art. 27, comma 2, del decreto-legge n. 50/2017 – così come modificato dalla legge n. 6/2023 –, il quale stabiliva che, «A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, il riparto del Fondo di cui all’art. 16-bis, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, è effettuato, entro il 31 ottobre di ogni anno, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all’art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. In caso di mancata intesa si applica quanto previsto dall’art. 3, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Tale ripartizione è effettuata:

a) per una quota pari al 50 per cento del Fondo, tenendo conto dei *costi standard* di cui all’art. 1, comma 84, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, al netto delle risorse di cui alle lettere d) ed e);

b) per una quota pari al 50 per cento del Fondo, tenendo conto dei *livelli adeguati dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale*, al netto delle risorse di cui alle lettere d) ed e)” (8) [il corsivo è nostro].

Sempre la legge n. 6/2023 ha inserito l’art. 27, comma 2-ter, il quale contiene una *clausola di salvaguardia*, così concepita: «Al fine di garantire una ragionevole certezza delle risorse disponibili, il riparto di cui al comma 2, lettere

(1) Attualmente, si fa ricorso alla spesa storica per finanziare le maggiori competenze, che saranno eventualmente trasferite alle regioni ricipienti, ex art. 116, 3° comma, Cost.: così, ai sensi del disegno di legge Calderoli. Ma si tratta di un ripiego, condizionato dal fatto che nelle casse dello Stato non ci sono risorse.

(2) In proposito, è sempre utile la lettura delle Considerazioni finali, del 30 maggio 2008, dell’allora Governatore della Banca d’Italia, Mario Draghi, secondo il quale “il criterio della spesa storica (...) premia l’inefficienza”. Ed aggiungeva – finora inascoltato – che “Cardine di una sana autonomia fiscale è la stretta corrispondenza tra esborsi e tassazione: ogni onere aggiuntivo dovrebbe idealmente trovare finanziamento a carico dei cittadini cui l’amministrazione risponde”. C’è materia su cui riflettere!

(3) decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 dicembre 2015 e, da ultimo, decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 maggio 2017. Quest’ultimo ha anche ridefinito la tabella di ripartizione percentuale tra le regioni del Fondo, in forza dell’intesa raggiunta nell’ambito della Conferenza unificata, il 19 gennaio 2017.

(4) Quindi, modificato dalla legge n. 6/2023.

(5) Alimentato attraverso una quota di compartecipazione al gettito delle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina riscosse nella regione.

(6) Questa la denominazione del Ministero, allora.

(7) Si sarebbe trattato, a regime, di far ricorso sistematico, ad esempio, alle procedure dell’evidenza pubblica, in sede di concessione del servizio.

(8) Il quale prosegue con una lettera c), del seguente tenore, in vista del superamento di consolidate incrostazioni: “c) applicando una riduzione annuale delle risorse del Fondo da trasferire alle regioni qualora i servizi di trasporto pubblico locale e regionale non risultino affidati con procedure di evidenza pubblica entro il 31 dicembre dell’anno precedente a quello di riferimento, ovvero ancora non ne risulti pubblicato alla medesima data il bando di gara, nonché nel caso di gare non conformi alle misure di cui alle delibere dell’Autorità di regolazione dei trasporti adottate ai sensi dell’art. 37, comma 2, lettera f), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, qualora bandite successivamente all’adozione delle predette delibere. La riduzione si applica a decorrere dall’anno 2023. In ogni caso la riduzione di cui alla presente lettera non si applica ai contratti di servizio affidati in conformità alle disposizioni, anche transitorie, di cui al regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, e alle disposizioni normative nazionali vigenti. La riduzione, applicata alla quota di ciascuna Regione come determinata ai sensi del presente comma, è pari al 15 per cento del valore dei corrispettivi dei contratti di servizio non affidati con le predette procedure; le risorse derivanti da tale riduzione sono ripartire tra le regioni con le medesime modalità”.



a) e b), non può determinare, per ciascuna regione, un'assegnazione di risorse inferiore a quella risultante dalla ripartizione del Fondo di cui all'art. 16-bis, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, per l'anno 2020, al netto delle variazioni per ciascuna regione dei costi del canone di accesso all'infrastruttura ferroviaria introdotte dalla società Rete ferroviaria italiana Spa di cui al comma 2-bis, nonché delle eventuali decurtazioni applicate ai sensi del comma 2, lettera c), del presente articolo ovvero dell'art. 9 della legge 5 agosto 2022, n. 118».

Quindi, l'art. 27, comma 6, è stato sostituito dal seguente: «Ai fini del riparto del Fondo di cui all'art. 16-bis, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, entro il 31 luglio 2023, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definiti gli indicatori per determinare i livelli adeguati di servizio e le modalità di applicazione degli stessi al fine della ripartizione del medesimo Fondo» [il corsivo è nostro].

In tal modo, con ritardi non trascurabili e faticosamente, ci si era prefissi di *abbandonare, gradualmente, il criterio della spesa storica* (9).

4. Avendo di mira la progressiva razionalizzazione del settore, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Mit) ha incaricato il Dipartimento di ingegneria informatica, automatica e gestionale «Antonio Ruberti» dell'Università di Roma «La Sapienza» di calcolare i *costi standard*, separatamente, per le quattro modalità (autolinea, ferroviaria, metropolitana e tramvia), previste dal decreto ministeriale n. 157/2018, ripartiti tra le regioni a statuto ordinario.

Ebbene, nella *Simulazione di applicazione dei costi standard alle percentuali di riparto*, del 2 agosto 2022 (doc. 2), si legge che esse sono state calcolate in base a due ipotesi alternative:

a) *in base ai costi standard totali* (scenario 1): «**avvantaggia** le regioni che maggiormente finanziano con risorse proprie il TPL e produce risultati più lontani dallo storico»;

b) *in base ai costi standard depurati della percentuale di servizi finanziati con risorse locali* (scenario 2): «**risolve la distorsione** individuata nel precedente scenario» [il grassetto è nostro].

È appena il caso di osservare che, nella prima circostanza, ad esempio, la Regione Piemonte, a fronte dell'attuale percentuale del 9,83%, vedrebbe ad essa assegnata una percentuale di riparto del Fondo nella misura del 9,2%; nel secondo caso, nella misura del 10,1%. In sede di riparto delle risorse per l'anno 2022, le Regioni Lazio e Lombardia hanno espresso parere contrario all'esclusione dal computo dei servizi finanziati con risorse proprie (10)

5. Si sarebbero dovuti definire i *livelli adeguati di servizio* (LAS) – ai sensi dell'art. 27, comma 6, del decreto-legge n. 50/2017 (11) – «entro il 31 luglio 2023» (12). Allo scopo, il Mit ha istituito un Gruppo di lavoro (13) con il compito di individuare, in sede tecnica, gli indicatori idonei per determinare, con metodo parametrico lineare, i LAS nel settore del trasporto pubblico locale e regionale, nonché le modalità di applicazione ed aggiornamento degli stessi, al fine della ripartizione del Fondo TPL. Ad oggi, il Gruppo di lavoro non è giunto ad alcuna conclusione.

6. Nel corso del confronto istituzionale, avviato con l'*intento di superare il criterio della spesa storica*, attraverso la definizione dei costi standard e dei LAS, si inserisce l'art. 17 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136. Stando ad esso, all'art. 27 del decreto-legge n. 50/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 96/2017, sono apportate le seguenti innovazioni:

a) al comma 2, lettera a), sono aggiunte, in fine, queste parole: «considerato il complesso dei servizi di trasporto pubblico locale eserciti sul territorio di ciascuna regione risultanti dalla banca dati dell'Osservatorio di cui all'art. 1, comma 300, della legge 21 dicembre 2007, n. 244 (...).»;

(9) V., infatti, Il trasporto pubblico locale e il trasporto collettivo di lunga percorrenza, Camera dei deputati, Servizio Studi, XVIII Legislatura, 15 luglio 2022, ove si osserva, relativamente ai “nuovi criteri di ripartizione del Fondo TPL”, che ciò “consentirà il definitivo abbandono del criterio della spesa storica [il corsivo è nostro] finora utilizzato nel TPL per ripartire tra le regioni gli stanziamenti del Fondo Nazionale TPL.”

(10) In assenza di una qualunque disposizione di legge statale, che preveda che il finanziamento con risorse proprie – a maggior ragione, quando le stesse si traducono in agevolazioni: in misure di sostegno, oggettivamente in linea con il Welfare State; peraltro, elettoralmente accattivanti – quale criterio per la definizione dei costi standard, che possono divenire – come sono divenuti – penalizzanti per le regioni che hanno privilegiato, ad esempio, l'innovazione (ex Pnrr), la scelta dello scenario n. 1 non può che reputarsi illegittima: perché è il frutto del caso e perché casualmente “avvantaggia”. A ciò si aggiunga, che la modifica dell'attuale regime (incostituzionale) risulterà non agevole, perché in urto con evidenti rendite di posizione (di Lazio e Lombardia).

(11) Come si è visto poc'anzi, sub 3.

(12) Stando alla novella, di cui alla legge n. 6/2023.

(13) Composto da rappresentanti del Mit, del Ministero dell'economia e delle finanze (Mef), del coordinamento delle regioni, dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (Anci) e dall'Autorità di regolazione dei trasporti (Art): v. decreto ministeriale n. 19/2023.



b) dopo il comma 2-ter, è inserito il seguente, 2-quater: «Limitatamente agli anni 2023 e 2024, il riparto del Fondo di cui all'art. 16-bis, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, si provvede, per una quota pari a euro 4.873.335.361,50, e fermo restando quanto previsto dal comma 2-bis del presente articolo, secondo le percentuali utilizzate per l'anno 2020. Alla determinazione delle quote del 50 per cento di cui al comma 2, lettere a) e b) si provvede a valere sulle risorse residue del Fondo, decurtate dell'importo di cui al primo periodo del presente comma»;

c) al comma 6, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Fermo restando quanto previsto dal comma 2-quater, nelle more dell'adozione del decreto di cui al primo periodo, al fine di assicurare la ripartizione del Fondo di cui al medesimo art. 16-bis, comma 1, del decreto-legge n. 95 del 2012, si provvede alla ripartizione integrale del medesimo Fondo con le modalità di cui al comma 2, lettera a), del presente articolo» [i corsivi sono nostri].

Si tratta di un regime giuridico provvisorio, che attende il decreto del Mit, relativo ai costi standard e ai LAS, a dir poco sorprendente: se non altro perché introduce modifiche distorsive, rispetto a criteri di riparto innovativi, destinate ad operare *medio tempore*. Oppure a lungo, perché non c'è nulla di più definitivo del provvisorio: senz'altro, quando il provvisorio «avvantaggia».

7. Alla luce delle considerazioni svolte, le disposizioni indicate in epigrafe e sub 6, per esteso, si debbono considerare non conformi a Costituzione, per i seguenti motivi di

DIRITTO

L'art. 17, comma 1, del decreto-legge n. 104/2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 136/2023, contrasta con gli articoli 2; 3; 5; 81, 3° comma; 97; 117, 3° e 4° comma; 118 e 119 Cost., legati tra loro da stringenti connessioni, enucleabili dal reale funzionamento delle istituzioni.

I. Violazione dell'art. 117, 3° e 4° comma, e, conseguentemente, dell'art. 118 della Costituzione.

L'originario testo dell'art. 117, 1° comma, Cost., indicava, tra le materie, oggetto di una potestà legislativa concorrente, «tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale», nonché «navigazione e porti lacuali». In dottrina, non sono mancate opinioni, anche autorevoli, volte ad ampliare gli spazi delle competenze regionali, di per sé limitate all'ambito territoriale di ciascun ente. Di massima, però, sono prevalse le riserve, che lo Stato ha previsto per sé, salve alcune aperture disposte con il decreto legislativo n. 112/1998. Con la legge-quadro n. 151/1981, cui ha fatto seguito la legge n. 245/1984, si sono previsti «un piano generale nazionale dei trasporti» e «piani regionali», consequenziali rispetto al primo. In un tale contesto, è stato istituito un «fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto», a causa della natura del servizio reso, che ha come obiettivo anche finalità redistributive e perequative (14).

La riforma costituzionale del 2001 si è ispirata, quanto alla distribuzione delle materie tra Stato e regioni, al modello statunitense, tant'è che l'art. 117, 4° comma, Cost. prevede che «Spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato». Sulla carta, dunque, il trasporto pubblico regionale e locale ricade nella potestà legislativa regionale, detta prima esclusiva e poi residuale. Residuale, in quanto intercettata dalle materie trasversali, quale è, ad esempio, la tutela della concorrenza (15).

Tuttavia, ove si consideri la questione ora sottoposta al giudizio della Corte, non v'è dubbio che viene in gioco ciò che caratterizza la *condizione oggettiva*, in cui, da sempre, versa il trasporto pubblico locale. Esso registra una perdurante, assillante carenza di risorse, che ha finito per legittimare l'intervento statale, il quale deve rispettare il principio di leale collaborazione (16). Ma se allo Stato non è precluso l'intervento nella materia *de qua*, connesso «ad una forma di sussidiarietà di matrice finanziaria, dovuta all'inadeguatezza del finanziamento regionale» (17); nondimeno, le sue determinazioni normative debbono rispettare un insieme di principi costituzionali (18), che rappresentano, nel loro insieme, tutto ciò che è riconducibile alle più elementari esigenze attinenti la *par condicio*: vale a dire, al *diritto di ogni regione di non essere discriminata*, a prescindere dalla titolarità del potere e dal suo concreto esercizio.

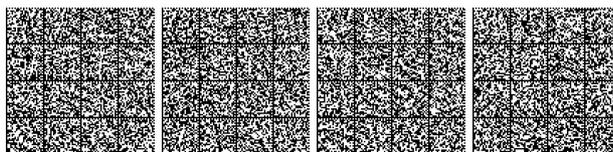
(14) Sul punto, v., per tutti, L. Paladin, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2000, 166 ss. V., inoltre, AA.VV., *Le Regioni nella giurisprudenza. Corte costituzionale, giurisdizione ordinaria, giurisdizioni speciali*, a cura di S. Bartole e L. Vandelli, il Mulino, Bologna, 1980, 307 ss.

(15) V., ad esempio, AA.VV., *Diritto regionale*, a cura di R. Bin e G. Falcon, il Mulino, Bologna, 2012, 240.

(16) V., ad esempio, Corte costituzionale, sentenza n. 124/2009.

(17) Come ha concluso G. Taccogna, *Trasporti*, in AA.VV., *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Vent'anni di giurisprudenza costituzionale sul Titolo V*, a cura di L. Cuocolo ed E. Mostacci, Pacini Giuridica, Pisa, 2023, 159.

(18) Se ne è fatto cenno nell'esordio della parte in diritto.



Nel caso specifico, infatti, *non si contesta il potere dello Stato, ma l'uso che lo stesso ne ha fatto*: peraltro, non riconducibile – perché non giustificato – né al 3° comma (che concerne le grandi reti di trasporto e di navigazione: non è questo il caso), né al successivo 4° comma dell'art. 117 (il quale non menziona la materia, ma che non preclude un intervento statale, ad esempio, per chiamata in sussidiarietà).

Sotto questo profilo, appare evidente la circostanza per cui, disattendendo – e, quindi, discriminando tra regioni (19) – il dettato di articoli, quali il 2, 3, 5, 81 e 97 Cost., si finisce per ledere le attribuzioni della regione, la quale – così è per il Piemonte ed il Veneto – è messa nelle condizioni di non poter erogare *tutte le prestazioni* da essa deliberate, sulla base di un riparto di risorse conforme a Costituzione, poi illegittimamente mutato a suo danno. Il che – senza che necessiti alcuna precisazione specifica sul punto (ma v., in ogni caso, quanto si dirà sinteticamente a proposito della lesione dell'art. 97, 2° comma, Cost.) – comporta, di riflesso, la violazione dell'art. 118 Cost., dal momento che viene illegittimamente alterato il potere di gestione del servizio pubblico spettante alla regione.

II. Violazione dell'art. 119 Cost.

Va da sé che la violazione dell'art. 119 Cost. configuri, pure essa, una fattispecie del tutto particolare. Infatti, non si contesta ciò che – a decorrere dall'anno 2013, se si considera la versione attuale dell'intervento statale (20) – è stato istituito: il Fondo TPL; ma come è attualmente ripartito tra le regioni, in forza di modifiche normative, introdotte dalle fonti primarie impuginate, a partire dall'anno 2023.

Come si è visto, il nuovo regime ha favorito alcune, poche regioni; sfavorito la gran parte, per esplicita ammissione di coloro che – tecnici dell'Università di Roma – hanno predisposto schemi provvisori di costi standard. Sta scritto – come si è accennato (21) – nel rapporto predisposto da costoro, là dove si riferisce circa la «Metodologia» autorizzata: lo «scenario 1», fatto proprio dall'art. 17, comma 1, del decreto-legge n. 104/2023, convertito dalla legge di conversione n. 136/2023, da un lato, «avvantaggia le regioni che maggiormente finanziano con risorse proprie il TPL (...)»; e, d'altro lato, non «risolve la distorsione individuata», con conseguenze – pure esse già accennate – che riguardano l'entità dei trasferimenti.

E poiché in discussione sono le risorse e la loro consistenza – seguito dell'applicazione del nuovo criterio di riparto censurato –, si pone anche il problema del rispetto oppure del mancato rispetto dell'art. 119 Cost. Esso contiene un comma – il 4° –, il quale stabilisce che «Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti [indicano quale è l'articolazione della finanza degli enti, di cui all'art. 114, comma 1] consentono (...) alle regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite». Tra queste, è ricompreso il *trasporto pubblico regionale e locale*, oggetto di una potestà legislativa ed amministrativa regionale (22) e di una conseguente, strumentale potestà finanziaria. Il che appare in tutta la sua evidenza, trattandosi di un servizio pubblico, che si concretizza in erogazione di prestazioni: costose.

Ora, se è vero che, stando alla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, lo Stato può legittimamente intervenire creando fondi propri da allocare nell'ambito di materie attribuite alle regioni a vario titolo (23); è vero, altresì, che esso deve tenere conto sia di quanto dispone l'art. 119, 4° comma, Cost.; sia di quanto stabiliscono – impregiudicato, come si è detto, il suo potere – altri articoli della Legge fondamentale, che presidiano, in specie, tutto ciò che attiene alla non-discriminazione nelle scelte. Del resto, nessuno ha mai dubitato del fatto che, di fronte alla Costituzione, ogni regione è eguale all'altra (24), con quel che ne segue anche in termini di *dotazioni finanziarie*.

Quanto ad esse, è bene ricordare che il *titolo*, in forza del quale le medesime possono dirsi della regione, non risiede nella legge dello Stato, che attua la Costituzione, sebbene nella Costituzione stessa: come la Corte ha chiarito espressamente, ad esempio, allorché è stata chiamata a decidere sulla legittimità costituzionale dell'istituto della tesoreria unica: il quale, appunto, proprio per questo non avrebbe mai potuto trasformarsi – legittimamente – in un anomalo strumento di controllo delle risorse proprie delle regioni, ancorché depositate presso la Tesoreria dello Stato: infatti, doveva essere sempre garantita la «piena ed immediata disponibilità» delle somme giacenti nelle rispettive «contabilità speciali» (25).

(19) Nel caso, di cui qui si discute, non pare abbia rilievo la ridondanza, dal momento che la regione fa valere una discriminazione, al pari di qualunque soggetto, che incide direttamente sul suo status.

(20) V. sub 2 della parte in fatto.

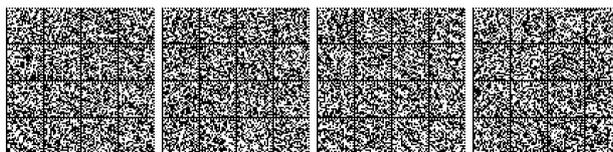
(21) Sub 4 della parte in fatto.

(22) Secondo i cenni dati sub I della parte in diritto.

(23) Concorrente o residuale, poco importa: G. Taccogna, *Trasporti*, cit., 157 ss. Non è il caso di ricordare alla Corte la sua giurisprudenza, che rappresenta, in ogni caso, una scelta di campo, rilevante all'interno di qualunque materia.

(24) V. sub III della parte in diritto.

(25) V. Corte costituzionale, sentenza n. 243/1985, rel. Paladin, in *Le Regioni*, n. 3/1986, 493, con nota di S. Bartole, *La Corte (si) difende (dal)la tesoreria unica facendo appello a precedenti e tests di giudizio*, ivi, 462 ss. Circa l'istituto della tesoreria unica, v. l'appropriata puntualizzazione di E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, a cura di F. Fracchia, Giuffrè, Milano, 2023, 215. Quanto affermato nel testo trova una precisa conferma in risalenti, limpide osservazioni di G. Parravicini, *Scienza delle finanze. Principi*, Giuffrè, Milano, 1975, 28, secondo cui «Gli enti politici minori, ossia le regioni, le province e i comuni sono enti autonomi anche nell'ambito finanziario, e come tali sono dotati di potestà impositiva originaria, non derivata dallo Stato, anche se disciplinata dallo Stato».



Questa massima – una tra le tante –, una volta collocata sul terreno, identificato dal servizio pubblico di trasporto regionale e locale, comporta che ogni sottrazione illegittima (lo è quella che discrimina, come si è ripetutamente notato) di risorse generi, come conseguenza, una violazione diretta dell'art. 119 Cost.: in particolare, del 1° e 4° comma.

III. Violazione degli articoli 3, comma 1, e 97, 2° comma, Cost. Quindi, dell'art. 81, 3° comma, Cost.

Le violazioni prospettate rappresentano l'esito scontato di come lo Stato – sul finire dell'anno 2023 – ha esercitato il proprio potere di strutturare il Fondo TPL e di stabilire i criteri del suo riparto tra le regioni. Riparto, che non deve generare disparità di trattamento, privilegiando alcune di esse a detrimento di altre; configurare scelte in aperta rotta di collisione con il criterio, in base al quale deve esistere un nesso inderogabile tra costi e benefici: nel senso che, salvo eccezioni, i vantaggi in termini di prestazioni debbono riversarsi su chi ne sopporta gli oneri finanziari; contraddire obiettivi, condivisi, affermati ed imposti anche dalla normativa comunitaria e dagli impegni assunti a livello sovranazionale, che hanno, quale fine irrinunciabile, quello di rimediare, progressivamente, all'inquinamento, per evitare ulteriori danni all'ambiente.

È chiaro, infatti, che il trasporto, in genere e in ogni sua forma; e, quindi, pure quello regionale e locale, è destinato a pesare «come un macigno» sul presente e sul futuro delle comunità (26). Disattendendo, con ciò, quel che prevede – non da oggi, ma dal 2008 – l'art. 3-*quater*, comma 1, del decreto legislativo n. 152/2006, secondo cui «Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al *principio dello sviluppo sostenibile*, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future» [il corsivo è nostro]. Così, con largo anticipo, su quanto ora stabilisce l'art. 9, 3° comma, Cost., novellato dalla legge costituzionale n. 1/2022.

A ben vedere, quelle che caratterizzano la vicenda in esame sono *macroscopiche contraddizioni*, di cui si è dato conto nelle pagine precedenti e che si possono riassumere così:

a) l'art. 27 del decreto-legge n. 50/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 96/2017, nella versione infine data dalla legge n. 6/2023, si era proposto di superare, progressivamente e definitivamente, il criterio della spesa storica (27): che pietrifica disparità di trattamento, rendite di posizione, sprechi inverosimili, destinati a rimanere tali; vale a dire, senza conseguenze in termini di responsabilità (28);

b) la citata modificazione legislativa, introdotta con l'art. 17, comma 1, del decreto-legge n. 104/2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 136/2023, invece di attestarsi su posizioni innovative, destinate a ridurre le pregresse inefficienze (29), ha fatto salvo quanto stabilito in passato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2013 (30) e, quindi, ribadita in concreto l'applicazione del criterio della spesa storica;

c) tutto ciò è in contrasto, in primo luogo, con le previsioni del Pnrr: sia di carattere generale, riguardanti i criteri di gestione della cosa pubblica (31); sia specifiche, concernenti la «Missione 2: rivoluzione verde e transizione ecologica – M2C2: energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile» (32).

A questo proposito, è opportuno non dimenticare quel che sta scritto nel Pnrr, relativamente a «Ambiti di intervento/Misure (...). 4. Sviluppare un trasporto locale più sostenibile». Le direttrici dell'intervento sono: «4. Sviluppare un trasporto locale più sostenibile. – Investimento 4.1: Rafforzamento mobilità ciclistica. Investimento 4.2: Sviluppo trasporto rapido di massa. Investimento 4.3: Sviluppo infrastrutture di ricarica elettrica. Investimento 4.4: Rinnovo flotte bus e treni verdi. Riforma 4.1: Procedure più rapide per la valutazione dei progetti nel settore dei sistemi di trasporto pubblico locale con impianti fissi e nel settore del trasporto rapido di massa»;

d) tali esigenze – oggettive ed innegabili – sono state rese palesi all'Autorità statale dalle regioni, che avevano deciso di dar seguito alle prescrizioni del Pnrr, allocando risorse proprie nell'ambito di interventi finalizzati ad ottenere i migliori risultati possibili, quanto al trasporto pubblico regionale e locale. Per questa ragione, non avevano elaborato proposte di emendamento, da licenziare in sede di conversione del decreto-legge n. 104/2023, del genere di quelle poi apportate con la definitiva approvazione dell'art. 17, comma 1, ad opera della legge di conversione n. 136/2023;

(26) V., a questo proposito, ad esempio, P. Dell'anno, *Diritto dell'ambiente*, Wolters Kluwer, Milano, 2022, 241 ss., nonché AA.VV., *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, a cura di A. Buonfrate e A. Uricchio, con una introduzione di E. Giovannini, Wolters Kluwer, Milano, 2023; AA.VV., *Ambiente 2023. Manuale normo- tecnico*, a cura di E. Blasizza, Wolters Kluwer, Milano, 2023, e D. Lumera-I. De Vivo, *Ecologia interiore*, Mondadori, Milano, 2023.

(27) V., in particolare, la nota 9.

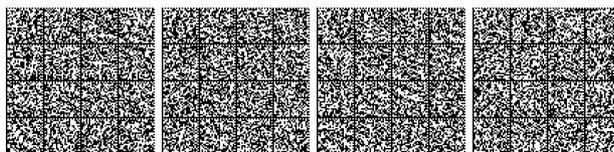
(28) Ancorché codesta Corte abbia ripetutamente censurato un simile stato di cose.

(29) Come si è rilevato, un istante fa, sub a).

(30) V. sub 2 e 3 della parte in fatto.

(31) V., in primo luogo, la Premessa, a firma dell'allora Presidente del Consiglio dei ministri, Mario Draghi.

(32) V., già, sub 1 della parte in fatto.



e) con gli enunciati normativi, qui impugnati, lo Stato ha finito per:

perpetuare nel tempo il criterio della spesa storica;

disattendere (rinviando alle calende greche) l'obiettivo, che si era dato, di stabilire, finalmente, i costi standard e i LAS, cui attenersi in sede di riparto annuale del Fondo TPL;

privilegiare, contraddittoriamente, lo scenario 1 – elaborato dal Dipartimento di ingegneria informatica dell'Università di Roma «La Sapienza» (33) –, il quale, come si legge nell'apposito documento redatto, «avvantaggia le regioni che maggiormente finanziano con risorse proprie il TPL e produce risultati più lontani dallo storico» e, con ciò, non «risolve la distorsione» indicata: là dove, l'art. 17, comma 1, del decreto-legge n. 104/2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 136/2023, dispone che alla lettera a) dell'art. 27 del decreto-legge n. 50/2017 sia aggiunto l'inciso «considerato il complesso dei servizi di trasporto pubblico locale eserciti sul territorio di ciascuna regione». Il che è destinato a ripercuotersi, pure, sul riparto delle risorse aggiuntive;

far sì che alcune regioni siano destinatarie di trasferimenti decurtati: ad esempio, la Regione Piemonte ottiene una percentuale di riparto del Fondo TPL nella misura del 9,2%, piuttosto che del 9,83%; la Regione Veneto del 7,63%, invece che dell'8,27%. In entrambi i casi, si tratta di alcune decine di milioni di euro, che andranno a beneficio di altre regioni (in specie, di Lazio e Lombardia);

dar vita a un *regime transitorio*, privo della benché minima giustificazione: sia perché lo stesso legislatore statale aveva operato una scelta strategica già nell'anno 2023, con la legge n. 6 (di superamento, tra l'altro, del criterio della spesa storica); sia perché aveva previsto di dotarsi dei costi standard e dei LAS; sia perché aveva, in tal modo, dato attuazione a quanto stabilito dal Pnrr;

provocare, in così breve tempo, l'insorgere di difficoltà sul piano della erogazione del servizio di trasporto pubblico regionale e locale, dal momento che le regioni sfavorite – tra esse, innanzi tutto, la regione ricorrente – si vengono a trovare nella condizione di disporre di una quantità carente di risorse, rispetto a quelle iscritte in bilancio; mentre le regioni «avvantaggiate» avranno a disposizione un *surplus*, in nome di un malinteso rapporto costi-benefici;

generare un evidente squilibrio, che coinvolge, ad un tempo, regione e fruitori del servizio pubblico di trasporto regionale e locale, dal momento che il finanziamento di maggiori servizi, con risorse proprie, deliberato da una regione, essendo incluso nel calcolo complessivo delle risorse destinate al servizio di trasporto di cui al fondo TPL, si ripercuote negativamente sulle percentuali di riparto: una regione spende e l'altra ne paga, in parte e in termini negativi, le conseguenze (34).

Né vale opporre che pone al riparo da simili conseguenze la *clausola di salvaguardia* (35). Essa riguarda un differente contesto, incentrato su altri criteri di riparto del Fondo TPL; né è stata concepita ed intesa come rimedio di carattere generale: di ogni ammanco di risorse; men che meno quando esso è determinato da scelte irragionevoli, penalizzanti, non dovute a gestioni responsabili.

Quanto precede dimostra l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del più volte citato decreto-legge n. 104/2023, per come è stato convertito, con modificazioni, dalla legge n. 136/2023.

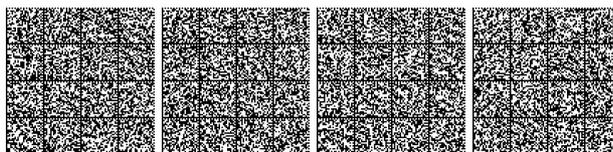
Per un verso, infatti, rappresenta il frutto di decisioni contraddittorie, rispetto a quanto imposto dal Pnrr e a ciò che lo stesso legislatore statale aveva, nel medesimo anno 2023, stabilito con la legge n. 6. In controtendenza, dunque, con esiti oggettivamente ingiusti, come tecnici dell'Università di Roma «La Sapienza» hanno precisato con indiscutibile chiarezza. E l'ingiustizia appare tanto più manifesta, in quanto il nuovo sistema di riparto del Fondo TPL sarebbe destinato a durare per un tempo limitato, solo per questo fondato sull'irrazionalità, che diviene irragionevolezza, nel senso indicato, da sempre, dalla dottrina e dalla giurisprudenza, anche di questa Corte. In violazione dell'art. 3, 1° comma, Cost.

Per altro verso, le conseguenze, che si determinano sul piano della erogazione delle prestazioni attinenti il settore in esame, si debbono ritenere – là dove causano disfunzioni addebitabili a una riduzione della percentuale del riparto del Fondo – in contrasto con ciò che stabilisce l'art. 97, 2° comma, Cost., ai sensi del quale la pubblica amministrazione (ma non solo) deve assicurare «il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione». Entrambi i requisiti vengono meno sia per le ragioni già esposte, sia perché si premiano le regioni, che hanno deciso di far ricorso a fondi propri per finanziare maggiori servizi, in assenza di una previsione (di legge statale), che ne predetermini la rilevanza giuridica, con effetti *erga omnes*. Nei confronti di tutte le regioni, consapevoli degli effetti, che verrebbero a determinarsi a carico del Fondo TPL, se ciascuna di esse fosse intervenuta per incrementare «il complesso dei servizi di trasporto pubblico locale» erogato sul proprio territorio.

(33) V. sub 4 della parte in fatto.

(34) V., ancora, sub 4 della parte in fatto.

(35) V. l'art. 27, comma 2-ter, di cui alla legge n. 6/2023, e il comma 2-quater, inserito dall'art. 17, comma 1, del decreto-legge n. 104/2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 136/2023, nel testo dell'art. 27 del decreto-legge n. 50/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 96/2017.



A sua volta, infine, le minori risorse accordate alla ricorrente a fine esercizio fanno venir meno la copertura finanziaria della spesa a suo tempo deliberata, in violazione dell'art. 81, 3° comma, Cost.

IV. Violazione dell'art. 5 Cost.

Non si tratta di una violazione dell'art. 5 Cost., in senso descrittivo e tradizionale. Non si tratta di una collisione tra poteri statali e regionali, ma di effetti distorsivi, che discendono da decisioni affrettate, contraddittorie ed intrinsecamente inique, che non sono coerenti con ciò che l'art. 5 sottintende e, quindi, dispone nel momento in cui considera le «strutture dell'ordinamento» (36).

I vari livelli di governo non debbono essere – lo si è visto – discriminati l'uno rispetto all'altro. Poiché l'art. 5 Cost. annuncia «un ordine dove l'unità statale non ha più valore come unità giuridico-amministrativa, ma acquista valore nell'unità di una società che, obbedendo a comuni regole di condotta e di linguaggio, si amministra mediante strutture adatte ai vari livelli e ai vari gruppi sociali» (37).

Nel caso in esame, la *legge impugnata* è costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 5 Cost., in quanto *disgrega*: rompe una unità di intenti conseguita, per l'innanzi, dalle regioni nell'ambito della Conferenza unificata e nei rapporti con lo Stato.

V. Violazione dell'art. 2 Cost.

Come qualcuno ha scritto (38), il principio di solidarietà «costituisce il vero *leitmotiv* della nostra Costituzione» (39). Permea l'ordinamento complessivo, ponendo a carico di chi ha di più di sostenere chi ha di meno. Innanzi tutto, di sopportare gli oneri finanziari, che derivano da spese, di cui egli stesso è il beneficiario.

Nel caso, di cui qui ci si occupa, avviene che una politica, propensa ad erogare maggiori servizi e, comunque, a disporre liberamente in tema di trasporto pubblico regionale e locale, finisce per riversare parte dei relativi oneri su altri enti e collettività regionali, in evidente contrasto con l'art. 2 Cost., il quale non contempla, affatto, una solidarietà alla rovescia. Effetto, pure questo, di decisioni avventate e contraddittorie, destinate a sfociare in esiti iniqui.

Con un cenno (40), si è escluso che abbia un qualche rilievo, nella presente vicenda, la *ridondanza*. Come si è rilevato, la regione ricorrente agisce nel proprio esclusivo interesse, a tutela di situazioni giuridiche soggettive proprie, che culminano nella violazione di specifiche disposizioni del Titolo V della Parte II della Costituzione: degli articoli 117, 118 e 119. Lo fa, al pari di qualunque persona giuridica, tutelata al pari di ogni persona fisica.

Tuttavia, se residuasse qualche dubbio, vale la giurisprudenza, che ha riconosciuto, nelle *menomazioni finanziarie* (che, nel caso in esame, sono dirette ed incontestabili), la prova provata, appunto, di «una diretta ricaduta sull'autonomia regionale» delle medesime, che operano negativamente sul piano amministrativo e finanziario (articoli 118 e 119) (v. sentenza n. 65/2016, *ex multis*).

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 17, comma 1, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, recante «Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici», convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136.

Si allegano:

- 1) deliberazione della Giunta regionale, di autorizzazione alla proposizione del ricorso;
- 2) estratto dalla «Simulazione di applicazione dei costi standard alle percentuali di riparto» del 2 agosto 2022, redatta dal Dipartimento di ingegneria informatica, automatica e gestionale «Antonio Ruberti» dell'Università di Roma «La Sapienza».

Padova-Torino, 7 dicembre 2023

Gli Avvocati: AVV. Prof. BERTOLISSI – AVV. PIOVANO

23C00208

(36) G. Berti, Art. 5, in AA.VV., Commentario della Costituzione, a cura di G. Branca, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, 277.

(37) Ivi, 278.

(38) È l'opinione di Paolo Barile.

(39) Riprende l'assunto dell'illustre costituzionalista G. Di Cosimo, Art. 2, in AA.VV., Commentario breve alla Costituzione, a cura di S. Bartole e R. Bin, Cedam, Padova, 2008, 14.

(40) V. la nota 19.



N. 160

Ordinanza del 30 ottobre 2023 del Tribunale di Cagliari nel procedimento civile promosso da Cappai Franca e altri contro Ministero dell'istruzione e del merito

Impiego pubblico – Trattamento economico – Personale dei servizi amministrativi del comparto scuola – Assistenti amministrativi incaricati di svolgere mansioni superiori, per l'intero anno scolastico, per la copertura di posti vacanti o disponibili di direttore dei servizi generali e amministrativi – Criterio di determinazione del compenso stabilito in misura pari alla differenza tra il trattamento previsto per il direttore dei servizi generali e amministrativi al livello iniziale della progressione economica e quello complessivamente in godimento dall'assistente amministrativo incaricato.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)”), art. 1, commi 44 e 45.

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI CAGLIARI

SEZIONE LAVORO

Nella persona del giudice dott. Andrea Bernardino, in seguito al deposito di note di trattazione scritta ex art. 127-ter del codice di procedura civile, sostitutive dell'udienza del 10 ottobre 2023, ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa in materia di lavoro iscritta al n. 1502/2018 R.G. promossa da Cappai Franca (c.f. CPPFN-C69R46M016A), nata a Villasalto il 6 ottobre 1969 e residente in Selargius nella via Milazzo n. 109; Caredda Ezia (c.f. CRDZEI59M61B354J), nata a Cagliari il 21 agosto 1959 e ivi residente in nella via Cimarosa n. 102; Cucciari Enrica (c.f. CCCNRC70H64B354C) nata a Cagliari il 24 giugno 1970 e residente in Pula nella via Lamarmora 123c; Curreli Anna Licia (c.f. CRRNLC62L53E022Q), nata a Giba il 13 luglio 1962 e residente in Sestu nella via 8 marzo 1908 n. 14/B; Ena Virna (c.f. NEAVRN64L55I294J), nata a Sant'Antioco il 15 luglio 1964 e ivi residente in nella via Lombardia n. 11/A; Farese Rosalba (c.f. FRSRLB65P59B745S), nata a Carbonia il 19 settembre 1965 e ivi residente in nella frazione Cortoghiana, via Mercalli n. 7; Loi Maria Ignazia (c.f. LOIMGN61B41E270K), nata a Guspini il 1° febbraio 1961 e residente in Iglesias nella via Foscolo n. 8/3; Matteu Maria Grazia (c.f. MTTMGR69P58L219C), nata a Torino il 18 settembre 1969 e residente in Piscinas nella via S'Olivariu n. 26; Maxia Adriano (c.f. MXADR-N55T19M016T), nato a Villasalto il 19 dicembre 1955 e residente in Assemini nella via Caporetto n. 4; Ortu Cinzia (c.f. RTOCNZ59R71B354O), nata a Cagliari il 31 ottobre 1959 e residente in via Argentina n. 36, Monserrato; Piras Lucianna (c.f. PRSLNN62R56L924I), nata a Villacidro il 16 ottobre 1962 e ivi residente nella via Vittorio Emanuele n. 208; Pitzalis Patrizia (c.f. PTZPRZ65P65F986C), nata a Nurri il 25 settembre 1965 e residente in Cagliari nella via Catalani n. 38; Pusceddu Lucia (c.f. PSCLCU56A69E088L), nata a Gonnostramatza il 29 gennaio 1956 e residente in Assemini nella via Londra n. 16; Serreli Valentina (c.f. SRRVNT70A48B354E), nata a Cagliari l'8 gennaio 1970 e residente in Monserrato nella via Carbonara n. 34; Serri Mauro (c.f. SRRMRA62B27B354L), nato a Cagliari il 27 febbraio 1962 e residente in Capoterra nella via Tevere n. 17; Seruis Maria Francesca (c.f. SRSMFR70B68H856P), nata a San Gavino Monreale il 28 febbraio 1970 e residente in Guspini nella viale Giuseppe Di Vittorio n. 222; Tomasi Simonetta (c.f. TMSSNT58R52B354A), nata a Cagliari il 12 ottobre 1958 e residente in San Gavino Monreale nella località Ruineddas s.n.c.; Vacca Grazia (c.f. VCCGRZ63S45B354V), nata a Cagliari il 5 novembre 1963 e residente in Cagliari nella via Dei Giudicati n. 22; tutti rappresentati e difesi, in virtù di procura in calce al ricorso, dagli avvocati Giuseppe Andreozzi e Stefano Altea del Foro di Cagliari, ed elettivamente domiciliati presso lo studio dell'avvocato Giuseppe Andreozzi in Cagliari nella via Gianturco n. 4 ricorrenti.

Contro il Ministero dell'istruzione e del merito, in persona del Ministro in carica, con sede in Roma - viale Trastevere n. 76/A, contumace.

Convenuto

D) I fatti per cui è causa e la domanda proposta dai ricorrenti.

1. Con ricorso depositato in data 13 aprile 2018 i ricorrenti indicati in epigrafe hanno agito in giudizio dinanzi a questo Tribunale, in funzione di giudice del lavoro, per sentirsi accertare e dichiarare il loro diritto al riconoscimento del trattamento retributivo previsto dalla contrattazione collettiva per lo svolgimento delle mansioni superiori di direttore dei servizi generali ed amministrativi (di seguito DSGA), e, per l'effetto, per sentir condannare il Ministero convenuto a pagare le somme corrispondenti alle conseguenti differenze sul trattamento economico maturato e maturando da ciascuno di essi.



A fondamento del ricorso hanno esposto di essere inquadrati nell'area B del C.C.N.L. scuola, profilo professionale di assistente amministrativo, e di essere stati incaricati della sostituzione del DSGA, ciascuno per il periodo e nelle modalità richiamate nella premessa del ricorso.

Si riporta, di seguito la premessa del ricorso: «Premesso

Che la sig.ra Cappai Franca, titolare della qualifica di assistente amministrativo presso l'Istituto direzione didattica statale Selargius 2, assumeva l'incarico di DSGA, presso il medesimo Istituto, a partire dal 1° settembre 2013 e con successivi rinnovi sino ad oggi. (doc. 1, doc. 2, doc. 3, doc. 4, doc. 5).

Che la sig.ra Caredda Ezia, titolare della qualifica di assistente amministrativo presso l'I.M. d'Arborea Cagliari, assumeva l'incarico di DSGA presso il D.D. 1° Circolo Assemini per l'anno scolastico 2014/2015 (doc. 6), presso la S.M. Pascoli Nivola di Assemini per l'anno scolastico 2016/2017 (doc. 7) e, successivamente, presso l'IPSAR Gramsci di Monserrato per l'anno scolastico 2017/2018 (doc. 8).

Che la sig.ra Cucciarì Enrica, titolare della qualifica di assistente amministrativo presso l'Istituto comprensivo "B. Croce" di Pula, assumeva l'incarico di DSGA, presso il medesimo Istituto, a partire dal 1° settembre 2014 e con successivi rinnovi sino ad oggi (doc. 9, doc. 10, doc. 11, doc. 12).

Che la sig.ra Curreli Anna Licia, titolare della qualifica di assistente amministrativo presso l'Istituto comprensivo statale n. 2 di Sinnai, assumeva l'incarico di DSGA, presso il medesimo Istituto, a partire dal 5 settembre 2014 sino all'anno scolastico 2016/2017 (compreso) (doc. 13, doc. 14, doc. 15); successivamente la stessa prendeva incarico per lo svolgimento della funzione di DSGA presso la Scuola secondaria statale di 1° grado "Ugo Foscolo" di Cagliari per l'anno scolastico 2017/2018 (doc. 16).

Che la sig.ra Ena Virna, titolare della qualifica di assistente amministrativo presso l'Istituto comprensivo Sant'Antioco di Calasetta, assumeva l'incarico di DSGA presso l'Istituto comprensivo statale di Narcao per l'anno scolastico 2014/2015 (doc. 17) e 2015/2016 (doc. 18), e presso l'I.T.C.G. G. M. Angioy di Carbonia per l'anno scolastico 2016/2017 (doc. 19).

Che la sig.ra Farese Rosalba, titolare della qualifica di assistente amministrativo presso l'Istituto di istruzione superiore I.T.C. n. 2 "Beccaria" di Carbonia, assumeva l'incarico di DSGA, presso il medesimo Istituto, a partire dal 22 gennaio 2015 al 31 agosto 2015 (doc. 20) e, con successivi rinnovi, per gli anni scolastici 2015/2016 (doc. 21), 2016/2017 (doc. 22) e 2017/2018 (doc. 23).

Che la sig.ra Loi Maria Ignazia, titolare della qualifica di assistente amministrativo presso l'I.C. Allori di Iglesias, assumeva l'incarico di DSGA, presso l'Istituto IPSIA "E. Loi" di Carbonia, per gli anni scolastici 2015/2016, 2016/2017 e 2017/2018 (doc. 24, doc. 25, doc. 26).

Che la sig.ra Matteu Maria Grazia, titolare della qualifica di assistente amministrativo presso l'Istituto comprensivo T. Cossu di Teulada, assumeva l'incarico di DSGA, presso lo stesso Istituto, per gli anni scolastici 2015/2016 (doc. 27), 2016/2017 (doc. 28) e 2017/2018 (doc. 29).

Che il sig. Maxia Adriano, titolare della qualifica di assistente amministrativo presso l'I.C. Colombo di Cagliari, assumeva l'incarico di DSGA, presso l'Istituto comprensivo "L. Da Vinci" di Decimomannu, per gli anni 2014/2015 (doc. 30), 2015/2016 (doc. 31), 2016/2017 (doc. 32) e 2017/2018 (doc. 33).

Che la sig.ra Ortu Cinzia, titolare della qualifica di assistente amministrativo presso L.S. Michelangelo di Cagliari, assumeva l'incarico di DSGA presso l'Istituto comprensivo statale "E. Cortis" di Quartucciu per l'anno scolastico 2016/2017 (doc. 34) e presso la Direzione didattica I Circolo di Sestu per l'anno scolastico 2017/2018 (doc. 35).

Che la sig.ra Piras Lucianna, titolare della qualifica di assistente amministrativo presso il Liceo classico statale "E. Piga", assumeva la qualifica di DSGA, presso il medesimo Istituto, in virtù di sette rinnovi a partire dal 7 settembre 2015 al 31 luglio 2016 (doc. 36) e, successivamente, presso il D.D. I Circolo di Assemini per l'anno scolastico 2017/2018 (doc. 37).

Che la sig.ra Pitzalis Patrizia, titolare della qualifica di assistente amministrativo presso l'Istituto di istruzione superiore "Bacaredda - Atzeni" di Cagliari, assumeva l'incarico di DSGA, presso il medesimo Istituto, per l'anno scolastico 2015/2016 (doc. 38), presso la Direzione didattica I Circolo di Assemini per l'anno scolastico 2016/2017 (doc. 39) e per il periodo che va dal 1° settembre 2017 al 31 ottobre 2017 presso l'Istituto IIS "O. Bacaredda - S. Atzeni" di Cagliari (doc. 40).

Che la sig.ra Pusceddu Lucia, titolare della qualifica di assistente amministrativo presso la Direzione didattica statale II Circolo di Assemini, assumeva l'incarico di DSGA, presso il medesimo Istituto, dal 9 dicembre 2014 sino al 29 febbraio 2016 in virtù di nove rinnovi (doc. 41) e, successivamente, dal 1° marzo 2016 al 31 agosto 2016 (doc. 42), nonché per gli anni scolastici 2016/2017 (doc. 43) e 2017/2018 (doc. 44).



Che la sig.ra Serreli Valentina, titolare della qualifica di assistente amministrativo presso l'I.P.S.A.R. Gramsci di Monserrato, assumeva l'incarico di DSGA, presso la Direzione didattica I Circolo di Assemini, per l'anno scolastico 2015/2016 (doc. 45) e, per l'anno 2017/2018, presso l'I.C. n. 2 di Sinnai (doc. 46).

Che il sig. Serri Mauro, titolare della qualifica di assistente amministrativo presso l'IPSIA Meucci di Cagliari, assumeva l'incarico di DSGA, presso la Direzione didattica di via Castiglione a Cagliari, per gli anni scolastici 2014/2015 (doc. 47) e 2015/2016 (doc. 48) e presso la Direzione didattica I Circolo di Capoterra per gli anni scolastici 2016/2017 (doc. 49) e 2017/2018 (doc. 50).

Che la sig.ra Seruis Maria Francesca, titolare della qualifica di assistente amministrativo presso l'Istituto comprensivo di Decimoputzu, assumeva l'incarico di DSGA, presso il medesimo Istituto, per gli anni scolastici 2015/2016 (doc. 51), 2016/2017 (doc. 52) e 2017/2018 (doc. 53).

Che la sig.ra Tomasi Simonetta, titolare della qualifica di assistente amministrativo presso l'I.I.S. Vignarelli di Sanluri, assumeva l'incarico di DSGA presso la Direzione didattica I Circolo di Sestu per gli anni scolastici 2014/2015 (doc. 54) e 2015/2016 (doc. 55), e presso la CPIA n. 1 di Cagliari per gli anni scolastici 2016/2017 (doc. 56) e 2017/2018 (doc. 57).

Che la sig.ra Vacca Grazia, titolare della qualifica di assistente amministrativo presso l'I.C. Ciusa di Cagliari, assumeva l'incarico di DSGA presso la Direzione didattica II Circolo di Capoterra per gli anni scolastici 2013/2014 (doc. 58) e 2014/2015 (doc. 59); successivamente, nonostante fosse titolare della qualifica di assistente amministrativo presso la Direzione didattica Is Mirrionis di Cagliari, assumeva l'incarico di DSGA presso il Liceo classico statale Siotto di Cagliari per l'anno scolastico 2015/2016 (doc. 60) e, per l'anno scolastico 2016/2017, presso la Direzione didattica via Castiglione di Cagliari (doc. 61)».

Come si può notare, tutti i ricorrenti hanno ricoperto il predetto incarico di svolgimento delle mansioni superiori proprie del DSGA in data successiva all'entrata in vigore dell'art. 1, commi 44 e 45 della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

I ricorrenti hanno quindi affermato l'illegittimità della disposizione contenuta nell'art. 1, comma 45 (e comma 44 cui rinvia il comma 45), della legge n. 228 del 2012, la quale stabilisce che «la liquidazione del compenso per l'incarico di cui al comma 44 è effettuata ai sensi dell'art. 52, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in misura pari alla differenza tra il trattamento previsto per il direttore dei servizi generali amministrativi al livello iniziale della progressione economica e quello complessivamente in godimento dell'assistente amministrativo incaricato».

A sua volta, il comma 44 dispone che «A decorrere dall'anno scolastico 2012-2013, l'art. 1, comma 24, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, trova applicazione anche nel caso degli assistenti amministrativi incaricati di svolgere mansioni superiori per l'intero anno scolastico ai sensi dell'art. 52 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, per la copertura di posti vacanti o disponibili di direttore dei servizi generali e amministrativi».

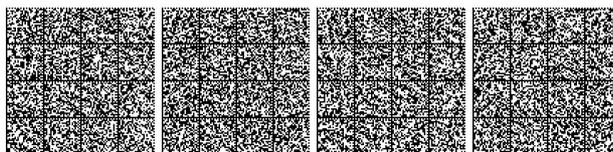
1.1. I ricorrenti hanno sostenuto che, in seguito all'entrata in vigore di tali disposizioni, il compenso dovuto a titolo di indennità per lo svolgimento delle mansioni superiori proprie del DSGA era stato sensibilmente decurtato rispetto alla previsione precedente, che parametrava l'indennità di funzioni superiori nella differenza tra il livello iniziale di inquadramento del DSGA ed il livello iniziale di inquadramento dell'assistente amministrativo.

Tale decurtamento, nel caso degli assistenti amministrativi con una elevata anzianità di servizio (maggiore di ventuno anni), determinava l'azzeramento dell'indennità per lo svolgimento delle mansioni superiori.

I ricorrenti hanno quindi allegato che, tenuto conto delle modalità di calcolo dell'indennità di funzioni stabilite dalle disposizioni censurate, essi avevano subito una rilevante riduzione dell'indennità medesima, come indicato a pag. 11 nel ricorso, che di seguito si riporta:

«Sulla base delle nuove modalità di calcolo della indennità di funzioni, i ricorrenti hanno subito una riduzione della stessa nella seguente misura:

- euro 15.276,35 alla sig.ra Cappai Franca, come risulta dai conteggi allegati (doc. 62);
- euro 23.300,68 alla sig.ra Caredda Ezia, come risulta dai conteggi allegati (doc. 63);
- euro 13.142,24 alla sig.ra Cucciari Enrica, come risulta dai conteggi allegati (doc. 64);
- euro 20.766,87 alla sig.ra Curreli Anna Lucia, come risulta dai conteggi allegati (doc. 65);
- euro 5.856,75 alla sig.ra Ena Virna, come risulta dai conteggi allegati (doc. 66);
- euro 11.954,03 alla sig.ra Farese Rosalba, come risulta dai conteggi allegati (doc. 67);
- euro 9.231,82 alla sig.ra Loi Maria Ignazia, come risulta dai conteggi allegati (doc. 68);
- euro 13.847,73 alla sig.ra Matteu Maria Grazia, come risulta dai conteggi allegati (doc. 69);
- euro 18.463,64 al sig. Maxia Adriano, come risulta dai conteggi allegati (doc. 70);



euro 11.201,58 alla sig.ra Ortu Cinzia (doc. 71);
euro 9.537,43 alla sig.ra Piras Lucianna, come risulta dai conteggi allegati (doc. 72);
euro 4.427,55 alla sig.ra Pitzalis Patrizia, come risulta dai conteggi allegati (doc. 73);
euro 18.879,40 alla sig.ra Pusceddu Lucia, eventuale (doc. 74);
euro 3.129,46 alla sig.ra Serreli Valentina, come risulta dai conteggi allegati (doc. 75);
euro 21.089,99 al sig. Serri Mauro, come risulta dai conteggi allegati (doc. 76);
euro 12.570,94 alla sig.ra Seruis Maria Francesca, come risulta dai conteggi allegati (doc. 77);
euro 18.463,64 alla sig.ra Tomasi Simonetta, come risulta dai conteggi allegati (doc. 78);
euro 15.640,72 alla sig.ra Vacca Grazia, come risulta dai conteggi allegati (doc. 79)».

1.2. I ricorrenti hanno quindi ravvisato il contrasto della norma in oggetto con il principio di non discriminazione in base all'età, qualificato come principio generale del diritto dell'Unione europea.

Tale principio, concretizzato dalla direttiva n. 78/2000 in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, assunto al rango di principio generale del diritto comunitario, aveva trovato positiva riaffermazione nella disposizione sancita dall'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che, dal 1° dicembre 2009, ha il medesimo valore giuridico dei trattati (*cf.* Corte giustizia UE, Sez. II, 26 settembre 2013, n. 476).

Secondo i ricorrenti, il principio di non discriminazione in base all'età, dato il suo rango di norma primaria del diritto dell'Unione europea, obbligava il giudice nazionale a disapplicare la normativa interna in contrasto con lo stesso.

Per quanto concerneva l'aspetto retributivo, era di tutta evidenza che il paramento mobile costituito dall'anzianità di servizio, imprescindibilmente legato all'età anagrafica, determinava a svantaggio dei lavoratori più anziani un trattamento economico discriminatorio, in quanto ingiustamente inferiore rispetto ai colleghi più giovani, che avrebbero potuto percepire l'intera indennità.

E, addirittura, nel caso di assistenti amministrativi con più di ventuno anni di servizio, l'indennità di funzioni superiori era quasi pari a zero.

Il sistema di calcolo introdotto con le disposizioni censurate, pertanto, si poneva in totale contrasto con il divieto di discriminazione sancito dall'ordinamento comunitario.

Di conseguenza, il giudice nazionale avrebbe dovuto disapplicare direttamente tale normativa, ovvero investire della questione la Corte di giustizia UE in via pregiudiziale.

1.3. I ricorrenti hanno altresì ravvisato l'illegittimità costituzionale delle predette disposizioni normative per contrasto con gli articoli 3, 36 e 117 della Costituzione.

In relazione al contrasto con l'art. 117 della Costituzione, hanno richiamato le considerazioni espresse in ordine all'incompatibilità della normativa italiana rispetto alla citata direttiva n. 78/2000 che, come noto, prevale, per il tramite dell'art. 117 della Costituzione, rispetto alle norme di legge ordinaria.

Per quanto riguardava il contrasto con l'art. 3 della Costituzione, hanno rilevato l'intrinseca irrazionalità della norma, la cui applicazione dava luogo ad effetti paradossali.

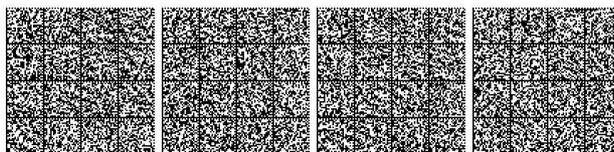
L'effetto illegittimo di azzeramento del compenso derivava dall'aver la nuova legge introdotto un sistema di computo della c.d. indennità di funzioni superiori diverso da quello sancito dall'art. 52, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e sulla scorta di esso dai C.C.N.L. del comparto pubblico, nella specie dal C.C.N.L. scuola.

Infatti, la normativa precedente si basava sulla differenza tra trattamento iniziale del livello superiore ed il trattamento iniziale del livello di appartenenza, elementi retributivi tra loro omogenei e oggettivi.

Al contrario, l'art. 1, commi 44 e 45, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, introduce un sistema di computo della c.d. indennità di funzioni superiori che utilizza, anziché parametri economici omogenei, elementi eterogenei: la retribuzione iniziale del DSGA e per l'assistente amministrativo la retribuzione complessiva in godimento e cioè quella determinata dall'anzianità di servizio.

L'irrazionalità del criterio disomogeneo previsto da tale norma è di tutta evidenza: man mano che sale l'anzianità di servizio e quindi il relativo trattamento dell'assistente amministrativo, decresce in pari tempo e proporzionalmente la c.d. indennità di funzioni superiori, in caso di assegnazione alle superiori mansioni di DSGA.

Agli estremi della vicenda lavorativa dell'assistente amministrativo incaricato di svolgere mansioni superiori (estremi rappresentati dal minimo di anzianità e dal massimo di anzianità del lavoratore incaricato) la situazione diviene paradossale: chi ha minore anzianità ha un'indennità elevata, destinata però con il tempo a decrescere; chi ha invece un'anzianità elevata ha un'indennità ridotta, che per quelle maggiori diviene pari a zero.



La norma, avuto riguardo agli effetti che determina, appare del tutto irrazionale e in contrasto, con l'art. 3 della Costituzione, il quale esige che la legge, ferma l'incontestabile discrezionalità delle scelte legislative, debba però rispondere a criteri di razionalità, nel senso che non possa metter capo e dar luogo ad effetti paradossali.

La norma, peraltro, si pone anche in contrasto con l'art. 36 della Costituzione, in quanto non retribuisce adeguatamente il lavoro consistente nello svolgimento di mansioni superiori.

2. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ora Ministero dell'istruzione e del merito, non si è costituito in giudizio, rimanendo contumace.

II) La questione di legittimità costituzionale.

1. Premessa.

Condividendo le motivazioni dell'ordinanza del Tribunale ordinario di Torino, in funzione di giudice del lavoro, del 25 febbraio 2015, con la quale il predetto giudice ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 44 e 45, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, in riferimento agli articoli 3 e 117 della Costituzione (quest'ultimo in relazione agli articoli 1 e 2 della direttiva 27 novembre 2000, n. 2000/78/CE del Consiglio, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro), anche ad avviso di questo Tribunale non paiono sussistere le condizioni per una diretta disapplicazione, da parte del giudice, della normativa italiana, per contrasto con quella europea, né appare opportuno investire della questione la Corte di giustizia UE, potendo la stessa essere affrontata con un incidente di costituzionalità davanti alla Corte costituzionale, anche in riferimento alla citata direttiva.

Tanto premesso, con la sentenza n. 108/2016, depositata in data 20 maggio 2016, la Corte costituzionale ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 44 e 45 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2013), nella parte in cui non esclude dalla sua applicazione i contratti di conferimento delle mansioni superiori di direttore dei servizi generali ed amministrativi stipulati antecedentemente alla sua entrata in vigore».

Il caso portato all'esame della Corte costituzionale dalla citata ordinanza di rimessione del Tribunale ordinario di Torino riguardava una lavoratrice alla quale era stato assegnato l'incarico di svolgere mansioni superiori di DSGA in data 1° settembre 2012, e quindi prima dell'entrata in vigore del citato art. 1, commi 44 e 45, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

Tenuto conto di ciò, la Corte costituzionale si è pronunciata nel senso anzidetto, avendo ritenuto in contrasto con l'art. 3 della Costituzione la ravvisata lesione del legittimo affidamento del funzionario ad usufruire del trattamento retributivo previsto dalle norme vigenti all'epoca del conferimento dell'incarico da parte della norma sopravvenuta.

La Corte costituzionale non ha esaminato gli altri profili di legittimità costituzionale sollevati dal giudice remittente, in quanto non rilevanti ai fini della decisione da adottare nel giudizio *a quo*.

Il caso di specie è tuttavia differente, in quanto, come già osservato, tutti gli incarichi di DSGA sono stati conferiti ai ricorrenti a partire dall'anno scolastico 2013/2014 in poi, e quindi in data successiva all'entrata in vigore delle disposizioni di legge censurate.

Poiché la dichiarazione d'illegittimità costituzionale ha riguardato soltanto la parte in cui il combinato disposto dei commi 44 e 45 del citato art. 1 «non esclude dalla sua applicazione i contratti di conferimento delle mansioni superiori di direttore dei servizi generali ed amministrativi stipulati antecedentemente alla sua entrata in vigore», le disposizioni sono a tutt'oggi vigenti con riferimento ai contratti, e, in generale, agli atti di conferimento dell'incarico di DSGA, che siano successivi alla loro entrata in vigore.

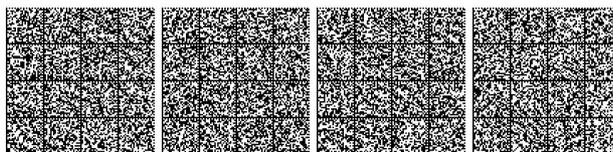
2. Sulla rilevanza della questione.

Risulta dagli atti di causa, ed in particolare dai conteggi prodotti, che, in conseguenza dell'applicazione delle nuove disposizioni, i ricorrenti abbiano subito una notevole riduzione del compenso ad essi dovuto in base alle disposizioni precedenti, pur permanendo a loro carico l'obbligo di svolgimento delle mansioni superiori.

Per tutti gli assistenti amministrativi incaricati di svolgere le mansioni superiori di DSGA che abbiano un'anzianità di servizio superiore ai ventuno anni, le nuove disposizioni producono l'effetto di azzerare il compenso dovuto.

Da tale aspetto si coglie la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, posto che la dichiarazione d'incostituzionalità comporterebbe la reviviscenza delle disposizioni previgenti, ovverosia l'art. 52, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, senza alcuna specificazione in senso restrittivo, e delle previsioni dei C.C.N.L. del comparto scuola, che di seguito si riportano.

Tali previsioni prevedono che l'indennità di funzioni superiori venga determinata nella differenza tra il livello iniziale d'inquadramento del DSGA ed il livello iniziale d'inquadramento dell'assistente amministrativo.



In particolare, l'art. 56, comma 4 del C.C.N.L. del comparto scuola 29 novembre 2007 dispone che «Il direttore dei servizi generali ed amministrativi è sostituito, nei casi di assenza, dal coordinatore amministrativo che, a sua volta, è sostituito secondo le vigenti disposizioni in materia di supplenze. Fino alla concreta e completa attivazione del profilo del coordinatore amministrativo, il DSGA è sostituito dall'assistente amministrativo con incarico conferito ai sensi dell'art. 47».

L'art. 147, n. 7) del citato C.C.N.L. dispone che continuino a trovare applicazione nel comparto scuola, tra le altre, «ai soli fini della determinazione dell'importo dell'indennità di funzioni superiori, dell'indennità di direzione e di reggenza, l'art. 69 del C.C.N.L. 4 agosto 1995, l'art. 21, comma 1, del C.C.N.L. 26 maggio 1999 e l'art. 33 C.C.N.L. 31 agosto 1999 (fondi non a carico del C.C.N.L. 24 luglio 2003 della scuola)».

A sua volta, l'art. 69, primo comma, del C.C.N.L. 4 agosto 1995, rubricato «Indennità di funzioni superiori e di reggenza», dispone che «Al personale docente incaricato dell'Ufficio di Presidenza o di Direzione, e al docente vicario, che sostituisce a tutti gli effetti il capo d'Istituto per un periodo superiore a quindici giorni, nei casi di assenza o impedimento, nonché all'assistente amministrativo, che sostituisce il direttore amministrativo o il responsabile amministrativo, negli stessi casi, è attribuita, per l'intera durata dell'incarico o della sostituzione, una indennità pari al differenziale dei relativi livelli iniziali di inquadramento».

3. Sulla non manifesta infondatezza della questione.

Questo giudice ritiene che non sia manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 44 e 45 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, per i medesimi motivi indicati da parte ricorrente, che, a sua volta, prende le mosse dalla citata ordinanza di rimessione del Tribunale ordinario di Torino.

Sul contrasto con l'art. 3 della Costituzione, si è osservato che l'irrazionalità del criterio disomogeneo previsto da tale norma è di tutta evidenza: man mano che sale l'anzianità di servizio, e quindi il relativo trattamento, dell'assistente amministrativo, decresce in pari tempo e proporzionalmente la c.d. indennità di funzioni superiori, in caso di assegnazione alle superiori mansioni di DSGA. Agli estremi della vicenda lavorativa dell'assistente amministrativo incaricato di svolgere mansioni superiori (estremi rappresentati dal minimo di anzianità e dal massimo di anzianità del lavoratore incaricato) la situazione diviene paradossale: chi ha minore anzianità ha un'indennità elevata, destinata però con il tempo a decrescere; chi ha invece un'anzianità elevata ha un'indennità ridotta, che per quelle maggiori diviene pari a zero.

La norma, avuto riguardo agli effetti che determina, appare del tutto irrazionale e in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, il quale esige che la legge, ferma l'incontestabile discrezionalità delle scelte legislative, debba rispondere a criteri di razionalità, nel senso che non possa metter capo e dar luogo ad effetti paradossali.

Sul contrasto con l'art. 117, primo comma della Costituzione, che sancisce l'obbligo della legge nazionale di conformarsi al diritto dell'Unione europea, il contrasto è evidente, avuto riguardo agli articoli 1 e 2 della direttiva comunitaria n. 2000/78: i lavoratori con maggiore anzianità vengono infatti discriminati rispetto a quelli di minore anzianità, in caso di conferimento di mansioni superiori di DSGA.

Al contrario, la previgente norma fissata dalla contrattazione collettiva, nel determinare l'indennità in misura pari alla differenza tra i due livelli iniziali d'inquadramento, ovverosia quello del DSGA e quello dell'assistente amministrativo, detta un criterio omogeneo, che non discrimina i lavoratori in base all'anzianità di servizio.

La norma, ad avviso di questo giudice, si pone anche in contrasto con l'art. 36 della Costituzione, che prevede che la retribuzione debba essere proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto, posto che il non riconoscere un'adeguata retribuzione in considerazione delle superiori mansioni proprie del DSGA concretamente esercitate appare gravemente lesivo del suddetto principio.

A tal proposito si osserva che, nei casi di assistente amministrativo con anzianità di servizio maggiore di ventuno anni, l'indennità di funzioni superiori viene azzerata.

P.Q.M.

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

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 44 e 45, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2013), in riferimento agli articoli 3, 36 e 117 della Costituzione, avuto riguardo altresì agli articoli 1 e 2 della direttiva del Consiglio UE 2000/78/CE del 27 novembre 2000;



- 2) ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;
- 3) dispone la sospensione del presente giudizio;
- 4) ordina che, a cura della cancelleria del Tribunale, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite in giudizio e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Cagliari, in data 30 ottobre 2023.

Il giudice: BERNARDINO

23C00209

N. 161

Ordinanza del 25 ottobre 2023 del Tribunale di Roma nel procedimento civile promosso da L. F. contro Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS

Previdenza – Pensioni – Sistema di calcolo dei trattamenti pensionistici obbligatori e requisiti di accesso – Periodo oggetto di riscatto del corso di studi universitari – Disciplina che non prevede il diritto del pensionato alla relativa neutralizzazione, allorché i diciotto anni di contribuzione al 31 dicembre 1995, con conseguente liquidazione del trattamento pensionistico con il sistema retributivo, siano stati raggiunti solo per effetto di tale riscatto e qualora dall'applicazione del medesimo sistema, in luogo del sistema misto, che opererebbe in assenza del riscatto, derivi un depauperamento del trattamento pensionistico.

- Legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), art. 1, comma 13, in combinato disposto con l'art. 1, comma 707, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)").

IL TRIBUNALE DI ROMA

SEZIONE LAVORO

Il giudice, dott.ssa Anna Baroncini,
ad esito della camera di consiglio all'udienza del 25.10.2023,

1) Ritenuto in fatto che con ricorso depositato in data 9.1.2023 F. L. ha convenuto qui in giudizio l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale esponendo:

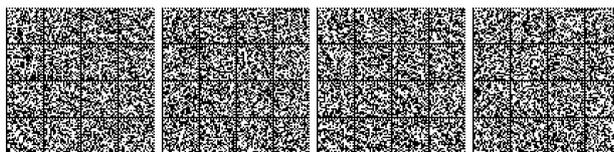
di avere effettuato il riscatto del corso di studi universitari nel 1995, pagando il relativo onere all'INPS allo scopo di rafforzare la propria posizione contributiva, in specie di ottenere l'incremento della propria anzianità contributiva alla data del 31.12.1995, in modo da raggiungere i 18 anni di contributi alla suddetta data, con conseguente assoggettamento del proprio trattamento pensionistico al metodo di calcolo retributivo (L. n. 153/1969 e s.m.i.);

di aver continuato a svolgere attività lavorativa dopo l'entrata in vigore dell'art. 24, comma 2, D.L. n. 201/2011 (conv. nella L. n. 214/2011) che ha previsto il metodo di calcolo contributivo in riferimento alle quote di pensione relative ai contributi versati a decorrere dal giorno 1.1.2012, al fine di ottenere un trattamento pensionistico più vantaggioso;

di avere presentato, in data 13.9.2019, domanda di pensione in Quota 100, ai sensi dell'art. 14 DL 4/2019 che ha consentito in via sperimentale per un triennio il conseguimento del diritto alla pensione «al raggiungimento di un'età anagrafica di almeno 62 anni e di un'anzianità contributiva minima di 38 anni»;

che, alla data di presentazione della domanda di pensione, aveva 64 anni, essendo nato in data 5.10.1954, nonché 38 anni e 51 settimane di anzianità contributiva - divenuti 39 anni alla cessazione del rapporto di lavoro avvenuta il 30.9.2019 — e ciò a prescindere dalle 145 settimane di anzianità contributiva riscattata;

che quindi all'atto della presentazione della domanda di pensione, era in possesso dei requisiti pensionistici previsti dal D.L. n. 4/2019, anche escludendo l'anzianità da riscatto del corso di laurea;



che con provvedimento di liquidazione datato 8.1.2020 l'INPS ha accolto la domanda e liquidato «la pensione anticipata, categoria VDAI numero 06138294, con decorrenza dal 1° ottobre 2019» specificando che «l'importo mensile della pensione alla decorrenza è di euro 9.220,94»; che «la pensione è stata liquidata in applicazione dell'articolo 14 del D.L. 4/2019 (Pensione Quota 100)», che «la pensione è calcolata in attuazione dell'art. 1, comma 707, legge 23 dicembre 2014, n. 190»;

di avere diritto alla riliquidazione del trattamento pensionistico, con neutralizzazione del periodo assicurativo oggetto di riscatto (pari a n. 145 settimane) e, quindi, con applicazione del sistema di calcolo misto di cui all'art. 1, comma 12, L. n. 335/1995 (retributivo ante 1996 e contributivo a decorrere dal 1996), nella misura non inferiore ad Euro 148.563,20 annui (corrispondenti ad Euro 11.427,94 mensili), ovvero con disapplicazione dell'art. 1, comma 707, legge n. 190/2014, e, quindi, con applicazione del sistema di calcolo misto di cui alla c.d. Riforma Fornero di cui al D.L. n. 201/2011 (retributivo ante 2012 e contributivo post 2012) alla luce del principio affermato da codesta Corte, a mente del quale «quando la contribuzione aggiuntiva comporta un depauperamento del trattamento pensionistico, questa deve essere esclusa dal computo della base pensionabile indipendentemente dalla natura dei contributi, siano essi obbligatori, volontari o figurativi; in particolare, il principio di neutralizzazione è stato applicato in relazione all'art. 3, ottavo comma, della legge n. 297 del 1982, che individua la retribuzione pensionabile dei lavoratori dipendenti e che è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo in riferimento a varie fattispecie di contribuzione aggiuntiva, rispetto al requisito contributivo minimo, quando essa abbia determinato un peggioramento della pensione rispetto a quella virtualmente spettante a colui che abbia già maturato il diritto» (Cor. Cost. n. 224/2022);

che una lettura costituzionalmente orientata del dato normativo, anche alla luce del principio del legittimo affidamento e del dettato degli artt. 38, 35 e 36 Costituzione, induce a ritenere che la pensione per cui è causa debba essere calcolata neutralizzando il periodo oggetto di riscatto, sulla base del più favorevole sistema di calcolo misto di cui all'art. 1 legge 335/1995 e successive modifiche, senza che ciò comporti rinuncia al riscatto e conseguente restituzione di quanto a tal fine corrisposto, espressamente non richiesti.

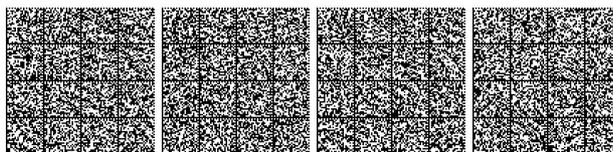
In alternativa il ricorrente prospetta a questo giudice, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 comma 707 legge n. 190/2014 per violazione degli artt. 3, 35, 36 e 38 Costituzione.

2) L'INPS replicava opponendo quale limite alla rivendicata interpretazione «costituzionalmente orientata» — e quale argomento contro la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale ventilata in subordine — l'indisponibilità dei contributi in ragione della natura pubblicistica e della funzione solidaristica degli stessi, più volte ribadita da codesta Corte, escludendo altresì che sia configurabile un diritto costituzionalmente garantito alla cristallizzazione normativa, e riconoscendo, quindi, al legislatore la possibilità di intervenire con scelte discrezionali, anche sfavorevoli purché ciò non avvenga in modo irrazionale (Corte Cost., 17 dicembre 1985, n. 349 e, *ex multis*, Corte Cost., 4 novembre 1999, n. 416; Corte Cost., 2 luglio 1997, n. 211; Corte Cost., 7 luglio 1986, n. 173).

L'Istituto sosteneva la legittimità dell'impianto normativo, volto ad evitare che il «pensionando» possa massimizzare il proprio trattamento usufruendo dei vantaggi di diversi ed alternativi sistemi pensionistici.

3) Deve preliminarmente rilevarsi come proprio la recente sentenza invocata dal ricorrente escluda la possibilità di un'applicazione del principio della neutralizzazione in via meramente interpretativa, statuendo al punto 8) che la «peculiarità delle norme previdenziali non consente però l'applicazione del principio della neutralizzazione al di fuori di uno specifico giudizio di legittimità costituzionale, così da richiedere un intervento puntuale sulla normativa applicabile in considerazione della specificità delle situazioni coinvolte (sentenza n. 82 del 2017)» (Corte Cost. 224/2022).

4) Ad avviso di questo giudice, il sospetto di illegittimità costituzionale investe in realtà il combinato disposto degli artt. 1 comma 13 della legge 335/1995 («Per i lavoratori già iscritti alle forme di previdenza di cui al comma 6 che alla data del 31 dicembre 1995 possono far valere un'anzianità contributiva di almeno diciotto anni, la pensione è interamente liquidata secondo la normativa vigente in base al sistema retributivo») e 1 comma 707 legge n. 190/2014 («All'articolo 24, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «In ogni caso, l'importo complessivo del trattamento pensionistico non può eccedere quello che sarebbe stato liquidato con l'applicazione delle regole di calcolo vigenti prima della data di entrata in vigore del presente decreto computando, ai fini della determinazione della misura del trattamento, l'anzianità contributiva necessaria per il conseguimento del diritto alla prestazione, integrata da quella eventualmente maturata fra la data di conseguimento del diritto e la data di decorrenza del primo periodo utile per la corresponsione della prestazione stessa») nella parte in cui non prevede il diritto del pensionato alla neutralizzazione del periodo oggetto di riscatto, allorché i 18 anni di contribuzione ante 1996 (al 31.12.1995), con conseguente liquidazione del trattamento pensionistico secondo il sistema retributivo, siano stati raggiunti solo per effetto del suddetto riscatto e dall'applicazione del sistema retributivo in luogo del sistema misto — che avrebbe appunto operato in assenza del riscatto — derivi un depauperamento del trattamento pensionistico.



5) In tali termini la questione di legittimità costituzionale risulta non manifestamente infondata sulla scorta del principio enunciato da Corte Costituzionale 224/2022 così massimato «La contribuzione aggiuntiva al perfezionamento del requisito minimo contributivo vale ad incrementare il livello della prestazione pensionistica, ma non può compromettere il livello già maturato. Pertanto, quando la contribuzione aggiuntiva comporta un depauperamento del trattamento pensionistico, questa deve essere esclusa dal computo della base pensionabile indipendentemente dalla natura dei contributi, siano essi obbligatori, volontari o figurativi (Precedenti: S. 433/1999 — mass. 25040; S. 264/1994 — mass. 20858)...»

Le somme versate per il riscatto degli anni del corso di studi universitari possono ritenersi assimilabili a contribuzione volontaria, in quanto corrisposte appunto volontariamente, previa apposita richiesta, allo scopo di rafforzare la propria posizione contributiva.

È d'altronde pacifico in causa, in quanto incontestato che, per effetto dell'art. 1, comma 707 legge 190/2014 la contribuzione versata per il riscatto del corso di laurea abbia comportato per il ricorrente un depauperamento del trattamento pensionistico liquidato in Quota 100.

Vero è che codesta stessa Corte ha escluso la configurabilità di un diritto costituzionalmente garantito alla cristallizzazione normativa, riconoscendo, quindi, al legislatore la possibilità di intervenire con scelte discrezionali, anche sfavorevoli, ma purché ciò non avvenga in modo irrazionale.

La fattispecie in esame pare costituire proprio un'ipotesi di detta irrazionalità.

Il periodo di 2 anni e 41 settimane (pari a 145 settimane) riscattato dal Dott. F. è stato, infatti, del tutto ininfluenza ai fini del conseguimento del trattamento pensionistico INPS liquidato.

Il ricorrente ha avuto accesso alla pensione c.d. in Quota 100 ex art. 14, D.L. n. 4/2019 (conv. nella L. n. 26/2019), cui presupposti erano il «raggiungimento di un'età anagrafica di almeno 62 anni e di un'anzianità contributiva minima di 38 anni»;

Alla data di cessazione del rapporto di lavoro (30.9.2019), il ricorrente aveva 64 anni e 11 mesi di età nonché, senza considerare il periodo riscattato, ben 39 anni di anzianità contributiva effettiva.

Tale circostanza è documentata dall'estratto contributivo, dal provvimento INPS di liquidazione della pensione datato 8.8.2020 e dell'ulteriore provvedimento di riliquidazione della pensione.

In sostanza, nel caso di specie, anche in assenza di riscatto, il trattamento pensionistico spettante al Dott. F. sarebbe stato ugualmente riconosciuto ed erogato, con la medesima decorrenza, avendo il ricorrente maturato i requisiti pensionistici di cui al D.L. n. 4/2019 anche senza considerare il periodo riscattato.

La liquidazione della pensione è stata operata in applicazione dell'art. 1, c. 707, L. n. 190/2014, che ha modificato il citato comma 2, art. 24, D.L. n. 201/2011, conv. nella L. n. 214/2011, cit. (ai sensi del quale, in ogni caso, in applicazione del metodo contributivo sulle quote di pensione relative alle anzianità successive al 1.1.2012, l'importo complessivo del trattamento pensionistico non può eccedere quello che sarebbe stato liquidato applicando le regole di calcolo vigenti prima dell'entrata del D.L. n. 201/2011).

Il trattamento pensionistico è stato liquidato in applicazione del metodo retributivo, connesso all'anzianità contributiva da esso posseduta alla data del 31.12.1995.

Il relativo importo per effetto di tale metodo di calcolo è risultato sensibilmente inferiore a quello che avrebbe conseguito ove non avesse esercitato il riscatto del corso di studi universitari.

È noto che la «ratio» del riscatto — che, peraltro comporta un consistente onere economico — è quella di rendere più stabile la posizione assicurativa e contributiva del riscattante, incrementandola al fine di accelerare il perfezionamento del rapporto di previdenza sociale (fattispecie complessa a formazione progressiva), ovvero al fine di aumentare il quantum di un trattamento pensionistico qualora il riscattante sei già titolare dell'anzianità contributiva necessaria per il conseguimento del diritto a pensione (come nel caso di specie). Pertanto, sarebbe irragionevole in quanto contrario della «ratio» dell'Istituto, che per effetto del riscatto e finanche del pagamento di un onere economico, si producesse la conseguenza per cui il trattamento pensionistico del riscattante venga ad avere un importo inferiore a quello che avrebbe avuto ove tale riscatto non fosse stato esercitato.

La «ratio» non può razionalmente venire compromessa per effetto di previsioni legislative sopravvenute (peraltro con contenuto opposto rispetto a quelle in vigore al momento del riscatto), che, impattando sulla posizione di colui che ha riscattato — al fine non soggettivo, ma conforme alla «ratio legis», — di conseguire effetti positivi in ordine al proprio futuro trattamento pensionistico — finiscano per depauperare l'importo del suddetto trattamento, senza nessun vantaggio in termini di anticipazione temporale.

Ad avviso di questo giudice alla suddetta ricostruzione non ostano né il principio solidaristico, né l'indisponibilità dei contributi.



Il pensionato non pretende infatti il riconoscimento del proprio diritto di revocare il riscatto con conseguente diritto alla restituzione di quanto versato — ciò che effettivamente violerebbe i principi invocati dall'istituto della neutralizzazione, ritenuto in più occasioni ammissibile dalla stessa Corte Costituzionale.

6) Palese risulta la rilevanza della questione nel caso di specie.

Se il combinato disposto dell'art. 1 comma 13 legge 335/1995 e dell'art. 1 comma 707 legge 190/2014 dovesse essere ritenuto costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede la neutralizzazione del periodo oggetto di riscatto, cui sia conseguito il riconoscimento dell'operatività del sistema retributivo, quando l'applicazione di quest'ultimo in luogo del sistema misto, che avrebbe operato in assenza del riscatto, comporti un depauperamento del trattamento pensionistico- opererebbe puramente e semplicemente il sistema misto, nel caso di specie più vantaggioso per il pensionato.

In caso contrario il ricorso dovrebbe essere rigettato «*in parte qua*».

P.Q.M.

Il giudice dott.ssa Anna Baroncini,

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

dichiara rilevante, e non manifestamente infondata, con riguardo agli artt. 3 e 38 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1 comma 13 della legge 335/1995 e 1 comma 707 legge n.190/2014 nella parte in cui non prevede il diritto del pensionato alla neutralizzazione del periodo oggetto di riscatto del corso di studi universitari, allorché i 18 anni di contribuzione al 31.12.1995, con conseguente liquidazione del trattamento pensionistico con il sistema retributivo, siano stati raggiunti solo per effetto del suddetto riscatto e dell'applicazione del sistema retributivo, siano stati raggiunti solo per effetto del suddetto riscatto e dell'applicazione del sistema retributivo in luogo del sistema misto, che avrebbe appunto operato in assenza del riscatto, derivi un depauperamento del trattamento pensionistico;

ordina l'immediata trasmissione degli atti della Corte Costituzionale e sospende il giudizio in corso;

ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Roma, 25.10.2023

Il Giudice: BARONCINI

23C00210

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2023-GUR-052) Roma, 2023 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

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

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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





€ 6,00

