



CONSIGLIO REGIONALE DELLA CAMPANIA

Unità Dirigenziale Studi Legislativi e Documentazione

Dossier di documentazione legislativa

“Proposta di legge alle Camere ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione recante "Modifiche al decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del Pubblico Ministero, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148)”

ad iniziativa dei Consiglieri Corrado Matera e Valeria Ciarambino

Reg. Gen. n. 123

Data documento:	12 ottobre 2021 – Aggiornamento al 1.12.2021
Dirigente	dott.ssa Rosaria Conforti
A cura di	dott. Salvatore Longobardi P.O. Staff Unità Dirigenziale Studi Legislativi e Servizio Documentazione

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Ai fini dell'approfondimento della tematica oggetto della proposta di legge si elenca la normativa di riferimento.

PRINCIPALE NORMATIVA NAZIONALE

Costituzione

Artt. 101, 102, 117, 121

Decreto Legislativo 7 settembre 2012, n. 156

“Revisione delle circoscrizioni giudiziarie - Uffici dei giudici di pace, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148”

Decreto Legislativo 7 settembre 2012, n. 155

“Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148”

Legge 14 settembre 2011, n. 148

“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari”

Decreto legge 13 agosto 2011, n. 138

“Decreto convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011 n. 148. - Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo (manovra bis)”

PRINCIPALI NORMATIVE REGIONE CAMPANIA

Statuto della Regione Campania

Artt. 26, 54

PRINCIPALI NORMATIVE REGIONALI

Toscana

Delibera del Consiglio regionale Toscana del 28 luglio 2021, n. 74

“Proposta di legge al Parlamento n. 3 (Modifiche al decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 “Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148”)”

Abruzzo

Legge regionale Abruzzo del 27 gennaio 2017, n. 10

“Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2017 - 2019 della Regione Abruzzo (Legge di Stabilità Regionale 2017)

Marche

Delibera del Consiglio regionale Marche del 20 aprile 2021, n. 10

“Proposta di legge alle Camere concernente: Modifiche al decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 “Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell’articolo 1, comma 2, della Legge 14 settembre 2011, n. 148”

GIURISPRUDENZA

Sentenza della Corte Costituzionale del 14 gennaio 2015, n. 5

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO LA

CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici: Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, ha pronunciato la seguente SENTENZA nei giudizi di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), delle richieste di referendum popolare per l'abrogazione: dell'art. 1, comma 1, rubricato "Riduzione degli uffici giudiziari ordinari", del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), come modificato dall'art. 1 del decreto legislativo 19 febbraio 2014, n. 14 (Disposizioni integrative, correttive e di coordinamento delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155, e 7 settembre 2012, n. 156, tese ad assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari); della Tabella A (art. 1, comma 1) allegata al d.lgs. n. 155 del 2012, come sostituita dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 14 del 2014, giudizio iscritto al n. 159 del registro ammissibilità referendum; dell'art. 1, comma 1, rubricato "Riduzione degli uffici giudiziari ordinari", del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), come modificato dall'art. 1 del decreto legislativo 19 febbraio 2014, n. 14 (Disposizioni integrative, correttive e di coordinamento delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155, e 7 settembre 2012, n. 156, tese ad assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari), nella parte in cui sopprime i tribunali ordinari e le procure della Repubblica di cui alla Tabella A allegata al decreto e, quindi, limitatamente alle seguenti parole: «i tribunali ordinari,» e «e le procure della Repubblica»; della Tabella A (art. 1, comma 1) allegata al d.lgs. n. 155 del 2012, come sostituita dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 14 del 2014, limitatamente alle seguenti righe e, per ciascuna di esse, alle seguenti parole tra virgolette, relative per ogni riga, rispettivamente, al distretto, al circondario, all'ufficio ed alla località:

[...]

Riga 158 «NAPOLI ARIANO IRPINO T. ARIANO IRPINO»

Riga 159 «NAPOLI ARIANO IRPINO P.R. ARIANO IRPINO»

Riga 177 «NAPOLI SANT'ANGELO DEI LOMBARDI T. SANT'ANGELO DEI LOMBARDI»

Riga 178 «NAPOLI SANT'ANGELO DEI LOMBARDI P.R. SANT'ANGELO DEI LOMBARDI» [...]

Riga 224 «SALERNO SALA CONSILINA T. SALA CONSILINA»

Riga 226 «SALERNO SALA CONSILINA P.R. SALA CONSILINA»

[...]

Viste le ordinanze del 4 dicembre 2014, con le quali l'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione ha dichiarato conformi a legge le richieste; udito nella camera di consiglio del 14 gennaio 2015 il Giudice relatore Sergio Mattarella; uditi gli avvocati Enrico Follieri per l'Ordine circondariale degli avvocati di Lucera e per il Comitato per la difesa della Legalità in Capitanata, Marco Lombardi per l'Associazione "Comitato Ostia", Mario Petrella per l'Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili di Avezzano e della Marsica, per l'Ordine degli avvocati di Avezzano e per il Comitato pro referendum sulla geografia giudiziaria, Mario Petrella e Angelo Errico Romiti per i delegati dei Consigli regionali delle Regioni Abruzzo, Basilicata e Puglia, Rosanna Panariello per il delegato del Consiglio regionale della Regione

Campania, Salvatore Cordaro in proprio e nella qualità di delegato del Consiglio regionale della Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanze del 4 dicembre 2014, l'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione ai sensi dell'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), ha dichiarato legittime tre richieste di referendum popolare abrogativo, tutte presentate dai Consigli regionali delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Campania, Puglia e Regione siciliana, su tre distinti quesiti riguardanti alcune disposizioni dei decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148) e 19 febbraio 2014, n. 14 (Disposizioni integrative, correttive e di coordinamento delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155, e 7 settembre 2012, n. 156, tese ad assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari).

1.1.– Il primo quesito (reg. amm. ref. n. 159) è il seguente:

«Volete voi che siano abrogate le seguenti disposizioni:

- a) comma 1 dell'art. 1, rubricato "Riduzione degli uffici giudiziari ordinari", del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), come modificato dall'art. 1 del decreto legislativo 19 febbraio 2014, n. 14 (Disposizioni integrative, correttive e di coordinamento delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155 e 7 settembre 2012, n. 156, tese ad assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari), nel testo che qui di seguito si trascrive: "1. Sono soppressi i tribunali ordinari, le sezioni distaccate e le procure della Repubblica di cui alla tabella A allegata al presente decreto";
- b) la connessa Tabella A (art. 1, comma 1) allegata al d.lgs. 7 settembre 2012, n. 155, come sostituita dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. 19 febbraio 2014, n. 14?».

L'Ufficio centrale per il referendum ha attribuito al quesito la seguente denominazione: «1° quesito referendario. Abrogazione delle disposizioni relative alla soppressione di trenta tribunali ordinari, delle corrispondenti procure della Repubblica, nonché di duecentoventi sezioni distaccate di tribunali ordinari.».

1.2.– Il secondo quesito (reg. amm. ref. n. 160) è il seguente:

«Volete voi che siano abrogate le seguenti disposizioni:

- a) comma 1 dell'art. 1, rubricato "Riduzione degli uffici giudiziari ordinari", del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), come modificato dall'art. 1 del decreto legislativo 19 febbraio 2014, n. 14 (Disposizioni integrative, correttive e di coordinamento delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155 e 7 settembre 2012, n. 156, tese ad assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari), recante il seguente testo: "1. Sono soppressi i tribunali ordinari, le sezioni distaccate e le procure della Repubblica di cui alla tabella A allegata al presente decreto", nella parte in cui sopprime i tribunali ordinari e le procure della Repubblica di cui alla tabella A allegata al decreto e, quindi, limitatamente alle seguenti parole: "i tribunali ordinari," e "e le procure della Repubblica";
- b) la connessa Tabella A (art. 1, comma 1) allegata al d.lgs. 7 settembre 2012, n. 155, come sostituita dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. 19 febbraio 2014, n. 14, limitatamente alle seguenti righe e, per ciascuna di esse, alle seguenti parole tra virgolette, relative per ogni riga, rispettivamente, al distretto, al circondario, all'ufficio ed alla località:

[...]

Riga 158 «NAPOLI ARIANO IRPINO T. ARIANO IRPINO»

Riga 159 «NAPOLI ARIANO IRPINO P.R. ARIANO IRPINO»

Riga 177 «NAPOLI SANT'ANGELO DEI LOMBARDI T. SANT'ANGELO DEI LOMBARDI»

Riga 178 «NAPOLI SANT'ANGELO DEI LOMBARDI P.R. SANT'ANGELO DEI LOMBARDI» [...]

Riga 224 «SALERNO SALA CONSILINA T. SALA CONSILINA»

Riga 226 «SALERNO SALA CONSILINA P.R. SALA CONSILINA»

L'Ufficio centrale per il referendum ha attribuito al quesito la seguente denominazione: «2° quesito referendario. Abrogazione delle disposizioni relative alla soppressione di trenta tribunali ordinari e delle corrispondenti procure della Repubblica.».

1.3.– Il terzo quesito (reg. amm. ref. n. 161) è, infine, il seguente:

«Volete voi che siano abrogate le seguenti disposizioni:

a) comma 1 dell'art. 1, rubricato “Riduzione degli uffici giudiziari ordinari”, del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), come modificato dall'art. 1 del decreto legislativo 19 febbraio 2014, n. 14 (Disposizioni integrative, correttive e di coordinamento delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155 e 7 settembre 2012, n. 156, tese ad assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari), recante il seguente testo: “1. Sono soppressi i tribunali ordinari, le sezioni distaccate e le procure della Repubblica di cui alla tabella A allegata al presente decreto”, nella parte in cui sopprime i tribunali ordinari e le procure della Repubblica di cui alla tabella A allegata al decreto e, quindi, limitatamente alle seguenti parole: “i tribunali ordinari,” e “e le procure della Repubblica”;

b) la connessa Tabella A (art. 1, comma 1) allegata al d.lgs. 7 settembre 2012, n. 155, come sostituita dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. 19 febbraio 2014, n. 14, limitatamente alle seguenti righe e, per ciascuna di esse, alle seguenti parole tra virgolette, relative per ogni riga, rispettivamente, al distretto, al circondario, all'ufficio ed alla località:

[...]

Riga 158 «NAPOLI ARIANO IRPINO T. ARIANO IRPINO»

Riga 159 «NAPOLI ARIANO IRPINO P.R. ARIANO IRPINO»

Riga 177 «NAPOLI SANT'ANGELO DEI LOMBARDI T. SANT'ANGELO DEI LOMBARDI»

Riga 178 «NAPOLI SANT'ANGELO DEI LOMBARDI P.R. SANT'ANGELO DEI LOMBARDI»

Riga 224 «SALERNO SALA CONSILINA T. SALA CONSILINA»

Riga 226 «SALERNO SALA CONSILINA P.R. SALA CONSILINA»

[...]

c) il comma 3 dell'art. 1, rubricato “Modifiche al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e al decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155”, del d.lgs. 19 febbraio 2014, n. 14, recante il seguente testo: “3. Al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, la tabella A è sostituita dalla tabella di cui all'allegato II”, nonché l'allegato II (tabella A del R.D. 30 gennaio 1941, n. 12) del medesimo d.lgs. 19 febbraio 2014, n. 14, nella parte in cui hanno sostituito la tabella A del Regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, limitatamente alla parte in cui quest'ultimo prevedeva i circondari dei tribunali di Acqui Terme, Alba, Ariano Irpino, Avezzano, Bassano del Grappa, Camerino, Casale Monferrato, Chiavari, Crema, Lanciano, Lucera, Melfi, Mistretta, Modica, Mondovì, Montepulciano, Nicosia, Orvieto, Pinerolo, Rossano, Sala Consilina, Saluzzo, Sanremo, Sant'Angelo dei Lombardi, Sulmona, Tolmezzo, Tortona, Vasto, Vigevano, Voghera”?».

L'Ufficio centrale per il referendum ha attribuito al quesito la seguente denominazione: «3° quesito referendario. Abrogazione delle disposizioni relative alla soppressione di trenta tribunali ordinari e delle corrispondenti procure della Repubblica, nonché eliminazione della mancata previsione nell'ordinamento giudiziario dei circondari dei tribunali soppressi.».

2.– Il Presidente della Corte costituzionale, ricevuta comunicazione delle ordinanze dell'Ufficio centrale per il referendum, ha fissato, per la conseguente deliberazione, la camera di consiglio del 14 gennaio 2015, disponendo che ne fosse data comunicazione ai delegati delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Campania, Puglia e Regione siciliana e al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge n. 352 del 1970.

Le richieste di referendum sono state iscritte nel relativo registro ai numeri 159, 160 e 161.

3.– Con memorie di analogo contenuto, depositate il 9 gennaio 2015 in ciascuno dei tre giudizi di ammissibilità, il Governo, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha chiesto che le tre richieste di referendum siano dichiarate inammissibili.

A sostegno di tali istanze, il Governo deduce che: a) la normativa oggetto dei quesiti, disciplinando l'esercizio della funzione giudiziaria di primo grado e la stessa organizzazione della magistratura ordinaria, costituisce una legge costituzionalmente necessaria, la cui vigenza è indispensabile per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali e a rilevanza costituzionale, nonché per garantire una tutela minima a diritti e situazioni che tale tutela esigono secondo la Costituzione, e non può, perciò, essere puramente e semplicemente abrogata (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 12 del 2014, n. 16 del 2008, n. 48, n. 47, n. 46 e n. 45 del 2005, n. 49 del 2000, n. 35 del 1997 e n. 32 del 1993); b) l'abrogazione per via referendaria di detta normativa, la quale determinerebbe «non solo l'abrogazione della nuova conformazione territoriale della competenza dei singoli uffici giudiziari, ma anche degli uffici stessi, istituiti attraverso le norme che si intendono colpire», non comporterebbe la reviviscenza della precedente disciplina (sentenze n. 12 del 2014, n. 13 del 2012, n. 28 e n. 24 del 2011), di tal ché «all'esito favorevole del voto referendario conseguirebbe l'assenza di qualsivoglia normativa in grado di garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività della funzione giudiziaria, con lesione del diritto costituzionalmente garantito della tutela dei diritti dinanzi all'autorità giudiziaria (art. 24 Cost.) secondo le regole del giusto processo (art. 111 Cost.)» (è nuovamente citata la sentenza n. 12 del 2014, la quale avrebbe evidenziato anche la configurazione del referendum abrogativo quale «atto libero e sovrano di legiferazione popolare negativa che non può direttamente costruire una [nuova o vecchia] normativa»), con conseguente inammissibilità dei referendum; c) i quesiti difettano «della necessaria omogeneità», atteso che, anche a volere prescindere dalla sostanziale differenza intercorrente tra i tribunali e le relative procure della Repubblica e le sezioni distaccate di tribunale, le disposizioni delle quali si richiede l'abrogazione hanno soppresso uffici giudiziari relativi ad ambiti territoriali molto diversi per dimensione, numero di abitanti e realtà socio-economica nella quale si inserivano e che è possibile che – come già sottolineato dalla sentenza n. 12 del 2014 – il cittadino valuti in modo diverso l'accorpamento dei vari tipi di uffici giudiziari e intenda esprimersi a favore della soppressione di alcuni e del mantenimento di altri, situazione in cui, pertanto, sarebbe difficile sostenere che la libertà di voto sia effettivamente rispettata nei termini indicati dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 16 del 1978 (a quest'ultimo riguardo, sono citate anche le sentenze della stessa Corte n. 47 del 1991, n. 65 e n. 64 del 1990 e n. 27 del 1981 e viene, inoltre, affermato che la molteplicità e la diversità degli uffici giudiziari interessati dai quesiti «non garantiscono l'autenticità dell'espressione della volontà popolare, anche in ragione del fatto che in molti casi il voto del cittadino potrebbe essere fortemente condizionato da specifici interessi localistici in grado di obliterare qualsiasi considerazione sulla bontà della disposizione complessivamente intesa»); d) i quesiti non soddisfano «i requisiti di chiarezza, univocità e puntualità» in quanto hanno ad oggetto diversi testi legislativi di «indiscutibile complessità» e si presentano «di non facile comprensione», con conseguente pregiudizio della libertà di voto del cittadino anche sotto tale aspetto.

4.– Con memorie di analogo contenuto, depositate il 9 gennaio 2015 in ciascuno dei tre giudizi di ammissibilità, i delegati dei Consigli regionali delle Regioni Abruzzo, Basilicata e Puglia hanno avanzato istanza affinché le richieste referendarie vengano dichiarate ammissibili.

A sostegno di tali istanze, deducono che i quesiti referendari: a) non sono in alcun modo collegati alle materie indicate nell'art. 75, secondo comma, della Costituzione, atteso che, a tale fine, non è sufficiente che una normativa, come quella oggetto degli stessi, persegua obiettivi o produca effetti di contenimento della spesa pubblica in vista del riequilibrio del bilancio statale (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 1994); b) non creerebbero, in caso di esito favorevole dei referendum, alcun vuoto normativo, suscettibile di precludere l'esercizio della funzione giurisdizionale, atteso che gli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 155 del 2012 utilizzano termini differenti, quali “modificazione”, “soppressione” e “abrogazione”, riferendo quest'ultimo termine esclusivamente agli artt. 48-bis, 48-ter, 48-quater, 48-quinquies e 48-sexies del r.d.

n. 12 del 1941, sicché, mentre queste ultime disposizioni sarebbero state espressamente abrogate, le restanti norme della legge regolatrice dell'ordinamento giudiziario e della precedente legge istitutiva dei tribunali sono state semplicemente modificate con la sostituzione della Tabella A: trattandosi, pertanto, di incompatibilità tra norme, intervenuta l'abrogazione della norma successiva tornerebbe ad espandersi la norma precedente; c) rispettano il requisito dell'omogeneità, perché sono diretti a fare esprimere i cittadini sul ripristino delle norme sulla previgente geografia giudiziaria in base al principio della giustizia di prossimità.

5.– Sempre il 9 gennaio 2015, hanno depositato memorie, di analogo contenuto, in tutti e tre i giudizi di ammissibilità, i seguenti soggetti: l'Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili di Avezzano e della Marsica e l'Ordine degli avvocati di Avezzano, il Comitato pro referendum sulla geografia giudiziaria, l'Ordine circondariale degli avvocati di Lucera e il Comitato per la difesa della legalità in Capitanata. Tutti tali soggetti hanno sollecitato la dichiarazione di ammissibilità delle richieste di referendum.

Nella stessa data, ha depositato una memoria, nel solo giudizio di ammissibilità del referendum n. 159 (1° quesito referendario), l'Associazione “Comitato Ostia”, anch'essa sollecitando la dichiarazione di ammissibilità della richiesta referendaria.

6.– Nella camera di consiglio del 14 gennaio 2015 sono stati ascoltati i difensori: a) dell'Ordine circondariale degli avvocati di Lucera e del Comitato per la difesa della legalità in Capitanata; b) dell'Associazione “Comitato Ostia”; c) dell'Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili di Avezzano e della Marsica e dell'Ordine degli avvocati di Avezzano; d) del Comitato pro referendum sulla geografia giudiziaria; e) dei delegati dei Consigli regionali delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Campania, Puglia e Regione siciliana; f) del Governo.

Considerato in diritto

1.– La Corte è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità di tre richieste di referendum abrogativo popolare aventi ad oggetto alcune disposizioni, o frammenti di disposizioni, dei decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148) e 19 febbraio 2014, n. 14 (Disposizioni integrative, correttive e di coordinamento delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155, e 7 settembre 2012, n. 156, tese ad assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari), entrambi adottati in attuazione della delega conferita al Governo dall'art. 1 della legge 14 settembre 2011, n. 148, «per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari» (così il titolo della legge).

Per quanto qui interessa – e salvo quanto si preciserà con specifico riguardo all’oggetto di ciascuno dei tre quesiti referendari – vengono in particolare in rilievo, anzitutto, l’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 155 del 2012 (articolo rubricato “Riduzione degli uffici giudiziari ordinari”), come modificato dall’art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014, e la Tabella A allegata allo stesso d.lgs. n. 155 del 2012, come sostituita dall’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 14 del 2014. L’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 155 del 2012 ha previsto, in particolare, la soppressione di alcuni uffici giudiziari ordinari, specificamente, dei tribunali ordinari, delle sezioni distaccate e delle procure della Repubblica indicati nella tabella A allegata allo stesso d.lgs. n. 155 («1. Sono soppressi i tribunali ordinari, le sezioni distaccate e le procure della Repubblica di cui alla Tabella A allegata al presente decreto»). Come risulta dalla lettura dell’elenco contenuto in detta tabella A, la soppressione ha riguardato trenta tribunali, le corrispondenti procure della Repubblica, nonché duecentoventi sezioni distaccate di tribunali ordinari, cioè, con riguardo a queste ultime, la totalità delle sedi distaccate di tribunale.

Oltre all’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 155 del 2012 ed alla Tabella A ad esso allegata, vengono poi in rilievo – limitatamente al 3° quesito referendario – l’art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 14 del 2014 e l’Allegato II al medesimo decreto, i quali hanno sostituito la Tabella A allegata al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario). Si tratta, in questo caso, non della tabella che elenca gli uffici giudiziari soppressi, ma di quella contenente l’elenco degli uffici giudiziari italiani – in particolare, dei tribunali, suddivisi per Corte d’appello, con la definizione, tramite l’indicazione dei comuni che ne fanno parte, del relativo circondario – cioè la cosiddetta geografia giudiziaria. La sostituzione di tale tabella, già operata dall’art. 2, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 155 del 2012 e dall’Allegato 1 allo stesso decreto, è derivata dall’evidente necessità di adeguare la geografia giudiziaria al sopra menzionato intervento di soppressione di uffici giudiziari.

2.– Poiché le tre richieste di referendum concernono i medesimi atti aventi valore di legge e perseguono un fine, almeno in parte, coincidente, i giudizi di ammissibilità delle stesse devono essere riuniti per essere congiuntamente trattati e decisi.

3.– In via preliminare, si deve rilevare che, nella camera di consiglio del 14 gennaio 2015, questa Corte ha disposto, come già avvenuto più volte in passato, sia di dare corso all’illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del referendum e dal Governo ai sensi dell’art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), sia di ammettere gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata, e tuttavia interessati alla decisione sull’ammissibilità delle richieste referendarie, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte (ex plurimis: sentenze n. 13 del 2012, n. 28, n. 27, n. 26, n. 25 e n. 24 del 2011, n. 17, n. 16 e n. 15 del 2008).

Tale ammissione, che deve essere qui confermata, non si traduce però in un diritto di questi soggetti di partecipare al procedimento – che, comunque, «deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita» (sentenza n. 31 del 2000) – e di illustrare le relative tesi in camera di consiglio, ma comporta solo la facoltà della Corte, ove lo ritenga opportuno, di consentire brevi integrazioni orali degli scritti, come è appunto avvenuto nella camera di consiglio del 14 gennaio 2015, prima che i soggetti di cui al citato art. 33 illustrino le rispettive posizioni.

4.– Le tre richieste di abrogazione referendaria hanno, rispettivamente, i seguenti oggetti.

4.1.– Oggetto del 1° quesito referendario sono: a) il comma 1 dell’art. 1 del d.lgs. n. 155 del 2012, come modificato dall’art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014; b) la Tabella A, allegata al d.lgs. n. 155 del 2012, come sostituita dall’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 14 del 2014.

Con tale quesito i presentatori chiedono l’abrogazione integrale delle disposizioni menzionate e, perciò, considerato il contenuto delle stesse, l’abrogazione della soppressione di tutti gli uffici giudiziari da esse

aboliti, cioè dei trenta tribunali ordinari, delle corrispondenti procure della Repubblica e delle duecentoventi sezioni distaccate di tribunali ordinari indicati nella citata Tabella A.

4.2.– Oggetto del 2° quesito referendario sono: a) lo stesso comma 1 dell'art. 1 del d.lgs. n. 155 del 2012, come modificato dall'art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014, nella parte in cui sopprime i tribunali ordinari e le procure della Repubblica di cui alla Tabella A allegata al medesimo decreto e, quindi, limitatamente alle parole: «i tribunali ordinari,» e «e le procure della Repubblica»; b) la stessa Tabella A, allegata al d.lgs. n. 155 del 2012, come sostituita dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 14 del 2014, limitatamente alle righe – e, per ciascuna di esse, alle parole, relative per ogni riga, rispettivamente, al distretto, al circondario, all'ufficio ed alla località – che menzionano tribunali e procure della Repubblica.

Il 2° quesito concerne quindi le stesse disposizioni oggetto del 1° quesito, con la differenza, però, che i presentatori non ne chiedono l'abrogazione integrale ma delle sole parole (per l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 155 del 2012) e righe (per la Tabella A allegata al medesimo decreto) relative ai tribunali ordinari ed alle (corrispondenti) procure della Repubblica. Con tale quesito, perciò, diversamente dal 1°, non viene richiesta l'abrogazione della soppressione delle duecentoventi sezioni distaccate di tribunale.

4. 3.– Oggetto del 3° quesito referendario sono: a) lo stesso comma 1 dell'art. 1 del d.lgs. n. 155 del 2012, come modificato dall'art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014, nella parte in cui sopprime i tribunali ordinari e le procure della Repubblica di cui alla Tabella A allegata al medesimo decreto e, quindi, limitatamente alle parole: «i tribunali ordinari,» e «e le procure della Repubblica»; b) la stessa Tabella A, allegata al d.lgs. n. 155 del 2012, come sostituita dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 14 del 2014, limitatamente alle righe – e, per ciascuna di esse, alle parole, relative per ogni riga, rispettivamente, al distretto, al circondario, all'ufficio ed alla località – che menzionano tribunali e procure della Repubblica; c) il comma 3 dell'art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014 («3. Al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, la tabella A è sostituita dalla tabella di cui all'allegato II»), nonché l'Allegato II (Tabella A del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12) del medesimo d.lgs. n. 14 del 2014, «nella parte in cui hanno sostituito la tabella A del Regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, limitatamente alla parte in cui quest'ultimo prevedeva i circondari dei tribunali di Acqui Terme, Alba, Ariano Irpino, Avezzano, Bassano del Grappa, Camerino, Casale Monferrato, Chiavari, Crema, Lanciano, Lucera, Melfi, Mistretta, Modica, Mondovì, Montepulciano, Nicosia, Orvieto, Pinerolo, Rossano, Sala Consilina, Saluzzo, Sanremo, Sant'Angelo dei Lombardi, Sulmona, Tolmezzo, Tortona, Vasto, Vigevano, Voghera».

Il 3° quesito riguarda, quindi, gli stessi frammenti di disposizioni oggetto del 2° quesito, dal quale si differenzia, tuttavia, per il fatto che esso concerne anche le disposizioni del d.lgs. n. 14 del 2014 con le quali è stata disposta la sostituzione della Tabella A allegata al regio decreto n. 12 del 1941, cioè della tabella contenente la cosiddetta geografia giudiziaria. Di tali ultime disposizioni, i presentatori non chiedono, peraltro, l'abrogazione integrale, ma solo «nella parte in cui hanno sostituito la tabella A del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, limitatamente alla parte in cui quest'ultimo prevedeva i circondari dei tribunali» soppressi con le prime due disposizioni oggetto del referendum. Tale richiesta, nella denominazione attribuita dall'Ufficio centrale per il referendum al fine di rendere più agevole l'identificazione dell'oggetto del quesito, è stata indicata come relativa alla «eliminazione della mancata previsione nell'ordinamento giudiziario dei circondari dei tribunali soppressi».

5.– Le tre richieste di referendum sono inammissibili perché sono dirette allo scopo della reviviscenza, in tutto (1° quesito) o in parte (2° e 3° quesito), delle disposizioni che prevedevano gli uffici giudiziari soppressi, nonché di quelle (3° quesito) che stabilivano i circondari dei tribunali soppressi – e, quindi, al ripristino dei detti uffici e circondari – scopo che non può essere conseguito mediante lo strumento referendario.

5. 1.– A tale riguardo, occorre preliminarmente ricordare che «la richiesta referendaria è atto privo di motivazione e, pertanto, l’obiettivo [...] del referendum va desunto [...] esclusivamente dalla finalità “incorporata nel quesito”, cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all’incidenza del referendum sul quadro normativo di riferimento. Sono dunque irrilevanti, o comunque non decisive, le eventuali dichiarazioni rese dai promotori» (sentenza n. 24 del 2011).

5.2.– Tanto premesso, risulta palese come le tre richieste di abrogazione per via referendaria, totale (1° quesito) o parziale (2° e 3° quesito), delle disposizioni che hanno soppresso gli uffici giudiziari elencati nella Tabella A allegata al d.lgs. n. 155 del 2012, come sostituita dall’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 14 del 2014 (comma 1 dell’art. 1 del d.lgs. n. 155 del 2012, come modificato dal d.lgs. n. 14 del 2014 e, appunto, la menzionata Tabella A) mirino intrinsecamente – ancorché tale scopo non sia in esse espressamente indicato – a restituire efficacia alle disposizioni, ormai abrogate, che quegli uffici prevedevano, ripristinando, così, gli stessi.

In proposito, va osservato che il comma 1 dell’art. 1 del d.lgs. n. 155 del 2012 e la connessa Tabella A costituiscono delle disposizioni meramente abrogative: prevedere, nel citato comma 1, che gli uffici giudiziari di cui alla detta tabella «Sono soppressi» equivale infatti, in tutta evidenza, a disporre l’abrogazione delle disposizioni che quegli uffici prevedevano. Ciò premesso, deve ulteriormente rimarcarsi, sul piano generale, come l’unico significato attribuibile all’abrogazione di una disposizione meramente abrogativa, che si limiti, pertanto, a prevedere che un’altra disposizione è abrogata, sia quello di rimuovere tale ultima abrogazione, di stabilire, cioè, che ciò che era stato abrogato non è più abrogato e che, quindi, viene ripristinato, tornando ad essere efficace. Ne consegue, dunque, che, come si è anticipato, alle tre richieste referendarie di abrogazione, integrale o parziale, delle disposizioni che hanno soppresso gli uffici giudiziari di cui alla Tabella A allegata al d.lgs. n. 155 del 2012 non può attribuirsi altro significato e, quindi, altro scopo, che quello di restituire efficacia alle disposizioni, abrogate con la detta soppressione, che quegli uffici prevedevano. L’intento della reviviscenza della normativa precedente è ulteriormente ravvisabile, nel 3° quesito, nella parte in cui esso ha ad oggetto l’abrogazione parziale del comma 3 dell’art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014 e dell’Allegato II al medesimo decreto. Risulta, infatti, manifesto, come l’intrinseca finalità di tale richiesta di abrogazione delle disposizioni del d.lgs. n. 14 del 2014, che hanno sostituito la Tabella A del regio decreto n. 12 del 1941, «limitatamente alla parte in cui quest’ultimo prevedeva i circondari dei tribunali» soppressi (dalle altre due disposizioni oggetto del 3° quesito), vada ravvisata nell’intento di fare “rivivere” le disposizioni dell’ordinamento giudiziario, sostituite dal comma 3 dell’art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014 e dall’Allegato II allo stesso decreto, che quei circondari prevedevano.

Deve, del resto, osservarsi – fermo restando quanto si è sopra rammentato in ordine al carattere non decisivo delle dichiarazioni dei promotori ai fini dell’individuazione della ratio del referendum – come l’indicato scopo delle tre richieste referendarie di restituire efficacia alle disposizioni che prevedevano gli uffici giudiziari soppressi e stabilivano i circondari dei tribunali aboliti trovi conferma in quanto dichiarato dai delegati dei Consigli regionali delle Regioni Abruzzo, Basilicata e Puglia nelle memorie da essi depositate, là dove si afferma che «In buona sostanza, [...] le Regioni proponenti vogliono che il popolo sia chiamato a rimuovere l’incompatibilità creata dalla nuova normativa in modo che sia eliminato il blocco all’efficacia della precedente normativa».

5.3.– L’individuato scopo, insito nelle tre richieste di referendum, della reviviscenza delle disposizioni che prevedevano gli uffici giudiziari soppressi e che stabilivano i circondari dei tribunali aboliti non è, tuttavia, come si è detto, conseguibile mediante lo strumento referendario.

In tale senso, è sufficiente fare riferimento all’ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte, la quale ha ripetutamente affermato, da ultimo con la sentenza n. 12 del 2014 – pronunciata nel giudizio di ammissibilità di una richiesta di referendum avente ad oggetto l’abrogazione, tra l’altro, proprio del d.lgs. n. 155 del 2012 (nel suo intero testo) – che «l’abrogazione, a séguito dell’eventuale accoglimento della proposta referendaria,

di una disposizione abrogativa è [...] inidonea a rendere nuovamente operanti norme che, in virtù di quest'ultima, sono già state espunte dall'ordinamento (sentenza n. 28 del 2011)». Nello stesso senso si erano già espresse, oltre alla richiamata sentenza n. 28 del 2011, anche le sentenze n. 13 del 2012 e n. 24 del 2011, nonché, sia pure implicitamente, le sentenze n. 31 del 2000 e n. 40 del 1997.

A una diversa conclusione non si potrebbe pervenire in ragione del fatto che le richieste referendarie esprimono proprio un chiaro intento (in tutto o in parte) oppositivo alla soppressione degli uffici giudiziari di cui alla Tabella A allegata al d.lgs.

n. 155 del 2012. Nella citata sentenza n. 13 del 2012, questa Corte ha infatti chiarito che «La volontà di far “rivivere” norme precedentemente abrogate [...] non può essere attribuita, nemmeno in via presuntiva, al referendum, che ha carattere esclusivamente abrogativo [...] e non può “direttamente costruire” una (nuova o vecchia) normativa (sentenze nn. 34 e 33 del 2000). La finalità incorporata in una richiesta referendaria non può quindi andare oltre il limite dei possibili effetti dell'atto. Se così non fosse, [...] il referendum, perdendo la propria natura abrogativa, diventerebbe approvativo di nuovi principi e “surrettiziamente propositivo” (sentenze n. 28 del 2011, n. 23 del 2000 e n. 13 del 1999): un'ipotesi non ammessa dalla Costituzione, perché il referendum non può “introdurre una nuova statuizione, non ricavabile ex se dall'ordinamento” (sentenza n. 36 del 1997)»; argomenti che portarono la Corte a ritenere che il quesito sottoposto, «per l'effetto [di reviviscenza] che intende produrre, ha natura deliberativa». Tale carattere connota, in effetti, anche le tre richieste referendarie in esame in quanto esse mirano non alla mera demolizione di una normativa ma ad introdurre una determinata disciplina della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, tra le tante possibili, segnatamente quella anteriore alle soppressioni di uffici previste dalle disposizioni delle quali è richiesta l'abrogazione.

5.4.– L'impossibilità di conseguire lo scopo, incorporato nei quesiti, della reviviscenza delle disposizioni che prevedevano gli uffici giudiziari soppressi nonché (3° quesito) di quelle che stabilivano i circondari dei tribunali aboliti comporta, inoltre, che verrebbe sottoposta ai cittadini una scelta inidonea a raggiungere realmente gli effetti annunciati e, quindi, un'erronea prospettiva ed una falsa alternativa, ciò che determinerebbe l'impossibilità di una corretta espressione del voto popolare (sentenze n. 36 e n. 43 del 2000).

5.5.– In conclusione, deve ribadirsi l'inammissibilità delle tre richieste di referendum popolare attesa l'inidoneità dello strumento referendario a raggiungere il fine, insito nei relativi quesiti, di fare “rivivere”, in tutto o in parte, le disposizioni che prevedevano gli uffici giudiziari soppressi, nonché quelle (3° quesito) che stabilivano i circondari dei tribunali aboliti.

6.– La terza richiesta referendaria è inammissibile anche perché, là dove ha ad oggetto il comma 3 dell'art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014 e l'Allegato II allo stesso decreto «nella parte in cui hanno sostituito la tabella A del Regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, limitatamente alla parte in cui quest'ultimo prevedeva i circondari dei tribunali di Acqui Terme, Alba, Ariano Irpino, Avezzano, Bassano del Grappa, Camerino, Casale Monferrato, Chiavari, Crema, Lancia, Lucera, Melfi, Mistretta, Modica, Mondovì, Montepulciano, Nicosia, Orvieto, Pinerolo, Rossano, Sala Consilina, Saluzzo, Sanremo, Sant'Angelo dei Lombardi, Sulmona, Tolmezzo, Tortona, Vasto, Vigevano, Voghera» non indica il testo letterale delle parti delle dette disposizioni delle quali è proposta l'abrogazione – come è invece richiesto dall'art. 27, terzo comma, della legge n. 352 del 1970 – ma soltanto significati normativi, da queste espressi, oggetto della richiesta abrogativa.

Tale circostanza, la quale comporta che, pure nel caso di accoglimento della proposta referendaria, resterebbero interamente vigenti le disposizioni oggetto della richiesta di abrogazione, è tale da pregiudicare la stessa chiarezza del quesito, necessaria al fine di garantire il libero esercizio del diritto di voto.

7.– Le censure di inammissibilità prospettate dall'Avvocatura generale dello Stato restano assorbite.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le richieste di referendum popolare – dichiarate legittime, con ordinanze del 4 dicembre 2014, dall’Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione – per l’abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, del comma 1 dell’art. 1 del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell’articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), come modificato dall’art. 1 del decreto legislativo 19 febbraio 2014, n. 14 (Disposizioni integrative, correttive e di coordinamento delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155, e 7 settembre 2012, n. 156, tese ad assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari), della connessa Tabella A allegata al d.lgs. n. 155 del 2012, come sostituita dall’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 14 del 2014, e del comma 3 dell’art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014, nonché dell’Allegato II al medesimo d.lgs. n. 14 del 2014.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, Presidente

Sergio MATTARELLA, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 gennaio 2015.

Osservazioni

1. La Proposta di Legge *de qua* rientra tra le facoltà spettanti al Consiglio regionale, ai sensi dell'art. 121 Cost., co.2, di presentare proposte di legge alle Camere.
2. Con riferimento alla relazione tecnico – finanziaria, l'attuale co.3 dell'art.81 Cost., stabilendo che *«ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte»*, conferma l'obbligo di copertura finanziaria sia per le leggi che determinano nuove e maggiori spese sia per quelle che determinano minori entrate, in quanto entrambe generano uno squilibrio di bilancio cui occorre far fronte con una riduzione delle spese con nuove o maggiori entrate.

E, come osservato anche dalla Corte dei Conti nella Deliberazione N. 08/SEAUT/2021/INPR del 1 giugno 2021 – Sezione delle Autonomie – *“Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali”*, le clausole di invarianza della spesa *“devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicative”* ed eventualmente corredate dalla relazione tecnico-finanziaria, ai sensi dell'art.13 del Regolamento regionale della Campania 7 giugno 2018, n.5 e dell'art.9 della l.r. 5 dicembre 2017, n.37, in linea con la normativa di finanza statale dettata dall'art. 21, comma 5 e ss., della L. n.196/2009 e ss.mm.ii.

Lo stesso art.9 della l.r. 5 dicembre 2017, n.37 prevede che, le proposte di legge e gli emendamenti che comportino oneri finanziari, siano corredate da una relazione tecnico-finanziaria in cui siano indicati i metodi, l'attendibilità e la quantificazione degli oneri, mentre in caso di leggi che non comportano ulteriori spese a carico del bilancio regionale, bisogna indicare gli elementi idonei a comprovare l'invarianza finanziaria. Va aggiunto che, nella logica di un pieno rispetto del principio contabile della chiarezza e della trasparenza, la relazione tecnica deve accompagnare anche gli emendamenti eventualmente proposti (ed introdotti) dai componenti del Consiglio regionale.

Ai fini della verifica del rispetto di tali dettami, assumono rilievo la corretta determinazione degli effetti di maggior spesa o di minore entrata derivanti dalle norme, nonché la coerenza tra la quantificazione della

proposta di legge con i mezzi di copertura. Va, al riguardo, evidenziata la rilevanza anche prospettica rinvenibile nell'art.17, co.3, della Legge n.196/2009, come modificato recentemente dall'art.3, Legge n.163/2016, con riferimento alla relazione tecnica. La norma prescrive che tale strumento tecnico-redazionale si accompagni ai disegni di legge, agli schemi di decreto legislativo, e agli emendamenti di iniziativa governativa, riferendosi quindi, *in primis*, all'ambito della produzione normativa statale. Il successivo co.6 estende, tuttavia, la medesima previsione anche ai disegni di iniziativa regionale, in coerenza con l'impostazione generale dello stesso art.17 che, finalizzato all'attuazione dell'art.81 Cost. e riferito, come si desume dal co.1, a "*ciascuna legge*", si indirizza anche alla legislazione regionale, altrettanto tenuta ad indicare espressamente la spesa autorizzata ogni qualvolta importi nuovi o maggiori oneri.

In tale ipotesi occorre, infatti, considerare (e specificare nella "relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati e sulle relative coperture finanziarie") se le nuove funzioni siano o meno espletabili, effettivamente, con le risorse finanziarie disponibili, per evitare che in sede di previsione annuale di bilancio intervengano richieste per l'appostamento di risorse ulteriori, necessarie agli adempimenti richiesti dalle norme, tali da pregiudicare gli equilibri di bilancio.

Il principio di copertura finanziaria delle leggi è stato declinato dalla Corte Costituzionale in una molteplicità di corollari, che trovano comunque basamento in una *regula iuris* sulla quale si è ormai consolidato in maniera granitica l'orientamento giurisprudenziale in materia: il "*canonizzato*" principio della copertura finanziaria "*credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale*". A tale dettame si richiama un cospicuo numero di pronunce.

Sulla base di questo precetto, l'operazione di copertura finanziaria, pertanto, deve avvenire sulla scorta dei seguenti (alcuni) criteri, affermati più volte dalla Corte:

- a) le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una <*esplicita indicazione*> del relativo mezzo di copertura (sent. n.26 del 2013, nonché, ex plurimis, sentenze n. 386 e 213 del 2008, n.359 del 2007);
- b) la copertura di nuove spese deve essere ancorata a "*criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza in adeguato rapporto con la spesa che si intende*

effettuare in esercizi futuri" (ex multis, sentenze n.192 del 2012, n.106 e n.68 del 2011, n.141 e n.100 del 2010);

c) la tecnica di copertura esige una analitica quantificazione a dimostrazione della sua idoneità (sent. n. 26 del 2013);

d) la declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura dato che *"non si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta "copertura", cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere: la mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa"* (sentenze n.18 del 2013, n. 115 del 2012);

e) l'onere e la copertura devono essere contestuali (cd. *Principio della autosufficienza della legge di spesa in ossequio all'art. 81 Cost.*); il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile e non può essere demandata –per specifiche azioni attinenti alla salvaguardia degli equilibri del bilancio- agli organi di gestione in sede diversa ed in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall'art. 81 Cost. (sentenza n. 192 del 2012);

f) divieto dell'utilizzo e contabilizzazione di un avanzo di amministrazione *"presunto"*, non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente (sentenze n. 70-192 del 2012);

g) l'indicazione della quantificazione e della relativa copertura, ai sensi dell'art. 81 Cost., è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese (comunque da quantificare analiticamente) possa farvi fronte con somme già iscritte nel bilancio (sentenze n. 147/2018, n.272/2011 e n.115/2012);

h) la spesa per i taluni servizi (diritti) obbligatori (diritto all'istruzione del disabile) non può essere <coperta> (e compressa) solo *"nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio"*, in quanto legittimerebbe una decisione arbitraria dell'Ente di coprire in modo discontinuo i costi del servizio (diritto), precludendo ad assicurare l'effettività del medesimo diritto (sent. n.275/2016);

i) nell'ordinamento contabile non esiste un principio di intrasferibilità assoluta tra spese obbligatorie e spese discrezionali, essendo sempre possibile una volta venuto meno il titolo di una determinata spesa, procedere ad un diverso impiego delle relative disponibilità con variazioni di

bilancio, ovvero, sempre con legge regionale, intervenire mediante riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa in seguito al venir meno del relativo capitolo di bilancio (sent. n. 108/2014);

l) la quantificazione della spesa se mancante, insufficiente o inesatta, si risolve in difetto di copertura finanziaria, perché questa è effettiva e conforme all'art.81, solo quando è commisurata ad una corretta definizione nel suo ammontare (sent.386/2008).

Si segnala che l'art.3 (**Norma finanziaria**) della PdL *de qua* indica che non vi siano maggiori oneri a carico dello Stato che, invece, sembrerebbero esserci e, non specifica che vi sono nuovi oneri a carico delle Regioni richiedenti, nella fattispecie, la Regione Campania.

Nella relazione tecnico finanziaria è chiarito che, le spese di gestione e manutenzione degli immobili e di retribuzione del personale di custodia e vigilanza, sono integralmente a carico del Bilancio della Regione richiedente, restando a carico, invece, dello Stato le spese relative alla retribuzione dei magistrati, del personale amministrativo e di polizia giudiziaria.

Il co.4 dell'art.1 della pdL prevede che, entro centottanta giorni dalla stipula delle convenzioni di cui al co.1, il Ministro della Giustizia provvede alla riformulazione o alla riapertura delle piante organiche dei tribunali sub provinciali riattivati ai sensi della medesima disposizione ed alla loro copertura.

Tanto premesso, poiché le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una *<esplicita indicazione>* del relativo mezzo di copertura che, deve essere ancorata a *"criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri"* e, siccome, la tecnica di copertura esige una analitica quantificazione a dimostrazione della sua idoneità come precedentemente evidenziato, si suggerisce un'armonizzazione del testo in osservanza delle norme in materia di contabilità.

Per completezza si indicano i principali riferimenti legislativi della Regione Campania:

art. 53 dello Statuto (**Iniziativa legislativa**):

1.*"L'iniziativa delle leggi appartiene alla Giunta e a ciascun consigliere regionale e i soggetti di cui all'articolo 12 dello Statuto.*

2. *L'iniziativa legislativa è esercitata mediante presentazione al Presidente del Consiglio di progetti di legge redatti in articoli e illustrati da una relazione*

descrittiva, nonché, se comportano spese a carico del bilancio regionale, da una relazione tecnico finanziaria.

art. 98 **“Assegnazione degli atti alle Commissioni”**, co.8 del Regolamento interno del C.R.: *“Se la Commissione competente introduce in un progetto di legge disposizioni che importano nuove entrate o nuove spese deve trasmettere il progetto al Presidente del Consiglio che lo assegna alla Commissione Bilancio e Finanze”*;

L.R. del 5 dicembre 2017, n. 37 *“Principi e strumenti della programmazione ai fini dell’ordinamento contabile regionale”*, che ha disciplinato la programmazione economica e finanziaria nel rispetto dei principi enunciati nel D.Lgs. 23 giugno 2011, n.118 (*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*), come modificato dal D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126 (*Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n.42*).

In particolare, l’art. 9, prevede che le proposte di legge e gli emendamenti che comportano oneri finanziari sono corredati da una Relazione tecnico - finanziaria.

Tale Relazione esplicita le metodologie seguite, gli elementi e le modalità di calcolo impiegati. Fornisce una valutazione sull’attendibilità della quantificazione delle grandezze finanziarie. Evidenzia gli eventuali oneri di gestione indotti dagli interventi. Indica, nel caso di leggi che non determinano nuove o maggiori spese, ovvero, corredate da clausole di neutralità finanziaria, i dati e gli elementi idonei a comprovare l’ipotesi di invarianza degli oneri complessivi a carico della finanza regionale, eventualmente anche con l’indicazione delle risorse già disponibili sul bilancio di previsione per l’attuazione delle finalità perseguite.

Il Funzionario P.O.

Dott. Salvatore Longobardi

Il dirigente

dott.ssa Rosaria Conforti